

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

	TRIBUNAL SANCIONADOR	Fecha: 27/06/2024 Hora: 08:00 a.m. Lugar: Distrito de San Salvador	Referencia: 1235-2022
RESOLUCIÓN FINAL			
I. INTERVINIENTES			
Denunciante:	Presidencia de la Defensoría del Consumidor —en adelante la Presidencia—		
Proveedor denunciado:	José Eduardo Escobar Orellana, propietario del establecimiento "Distribuidora San Benito".		
II. HECHOS DENUNCIADOS			
<p>El día 31/08/2022 (folios 1-4), la Presidencia expuso en su denuncia que de conformidad con los artículos 69 letra a), 58 letras b), f) y k), 18 letra h) en relación con el artículo 44 letra e) todos de la Ley de Protección al Consumidor —en adelante LPC—, la Defensoría del Consumidor —en adelante DC— que en virtud del Decreto Legislativo número 309 de fecha 13/03/2022, publicado en el Diario Oficial N° 51, Tomo N° 434, de esa misma fecha, se promulgó la Ley Especial Transitoria de Combate a la Inflación de Precios de Productos Básicos, misma que confirió a la DC —en el artículo 4 inciso segundo—, el deber de "realizar las medidas de monitoreo y vigilancia en el mercado de los productos incluidos en este Decreto, a fin de garantizar que las reducciones arancelarias se vieran reflejadas en los precios al consumidor final", por lo que, en el ejercicio de tales atribuciones, la DC mantuvo un monitoreo y vigilancia permanente del precio de los granos básicos a nivel nacional, que permitió conocer el comportamiento del mercado, siendo particularmente relevante que a partir del mismo se facilitó advertir de forma rápida tendencias que indicaban el alza o incrementos en los precios de dichos bienes.</p> <p>A partir de lo anterior, en fecha 09/07/2022, se realizó inspección en el establecimiento denominado "Distribuidora San Benito", ubicado en</p> <p>municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad, propiedad del señor José Antonio Escobar Orellana, levantando el acta de inspección 0001206 (folios 5-8, tomo I), constatando a partir del análisis de la información recibida, que el señor José Antonio Escobar Orellana, comercializaba en su establecimiento maíz blanco y frijol rojo con aumento en su precio de venta sin ninguna justificación, pues a pesar que sus precios de compra se mantuvieron fijos a \$10.00 y \$46.59 dólares —respectivamente— incrementó su precio de venta sin IVA, en el caso del maíz blanco realizó un incremento entre los meses de <i>junio y julio del año 2022 de \$2.66 dólares</i> por quintal y en el caso del frijol rojo, realizó un incremento entre los meses de <i>mayo a junio del año 2022 de \$6.19 dólares</i> por quintal.</p>			

En ese sentido, señaló la denunciante que con tales aumentos afectó la economía familiar de los consumidores, lo cual podría considerarse como una maniobra o artificio para la consecución del alza de precios de productos de primera necesidad o alimentos, sobre todo en el momento de emergencia nacional que se encontraba viviendo el país; enriquecimiento que podría considerarse como injusto o inclusive ilícito, conducta que encaja en la práctica abusiva establecida en el artículo 18 letra h) de la LPC, lo cual da lugar a la conducta prevista en el artículo 44 letra e) de la LPC, el cual literalmente dice: (...) *realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores (...)*, todo ello con base en el **acuerdo No. 22-BIS** de fecha 11/03/2022, requiriendo el inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra del proveedor **José Antonio Escobar Orellana** por posibles incumplimientos a la LPC, en perjuicio de los intereses económicos y colectivos de las y los consumidores.

B. Mediante la resolución de fecha 12/09/2023 (folios 316-320, tomo II), se ordenó el inicio al procedimiento administrativo sancionador, por cuanto 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 la conducta observada por la Presidencia, tal como se desarrolló ampliamente en la resolución antes citada, este Tribunal analizó la calificación de la misma, ordenando el inicio del procedimiento contra **José Antonio Escobar Orellana**, por el posible cometimiento de la infracción establecida en el artículo 44 letra e) de la LPC en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley, *por supuestamente realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, por el incremento del precio de del producto: maíz blanco y frijol rojo.*

Asimismo, se citó al proveedor denunciado para que compareciera a expresar su defensa por escrito dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde el día siguiente al de la notificación del auto de inicio, respecto a los hechos atribuidos en su contra. Dicha resolución fue legalmente notificada al proveedor según acta de notificación de fecha 03/10/2023, según consta a folio 321, tomo II.

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

Se siguió el procedimiento consignado en el artículo 144-A de la LPC, respetando la garantía de audiencia y el derecho de defensa del proveedor **José Antonio Escobar Orellana** pues en resolución de inicio de folios 316-320, tomo II, 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.

Así, el día 12/10/2023 (folios 323-325, tomo II) se recibió escrito y documentación anexa presentados por el proveedor denunciado, mediante el cual contestó la audiencia concedida manifestando, por cada hallazgo lo siguiente:

consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos, artículos de primera necesidad y de servicios esenciales (...).

Al respecto, el artículo 18 de la LPC, parte de la base de que las prácticas abusivas son aquellas acciones del proveedor tendentes a colocar al consumidor en una situación de desventaja, de desigualdad o que anulen sus derechos, siendo el objetivo del artículo en comento prohibir dichas acciones, con el fin de que el proveedor tenga un adecuado comportamiento en su relación con los consumidores, creando en el mercado de bienes y servicios un clima de justicia, igualdad, transparencia y certeza.

En ese sentido, el artículo 18 letra h) de la LPC, establece en específico como práctica abusiva, la utilización de cualquier *maniobra* o *artificio* para la consecución de *alza de precios* o *acaparamiento* de alimentos, artículos de primera necesidad o de servicios esenciales.

Así, en razón de la conducta tipificada en la letra h) del artículo en comento, la Real Academia Española define la palabra *maniobra* como aquel *artificio* y *manejo* con que alguien interviene en un *negocio*. Es decir, que la conducta prohibida en el artículo en comento consiste en que un proveedor que tiene la capacidad de influir en el mercado realice actividades tendentes a ocasionar un alza de precios de la cual obtenga un beneficio económico, en desventaja de los consumidores, lo cual es inaceptable en el contexto de la normativa de consumo.

En ese mismo orden, en el referido artículo se establecen dos supuestos posibles a considerar dentro de la práctica abusiva: i) el *alza de precios*; y, ii) el *acaparamiento*, siendo que en los dos casos se debe dar alguna maniobra por parte del proveedor que sea tendente, ya sea, al *aumento de forma súbita, injustificada y desproporcionada* del precio de los *productos (alimentos y artículos) de primera necesidad y servicios esenciales*, o a la *acumulación o retención* de los mismos.

Ahora bien, de acuerdo a la finalidad y espíritu de la LPC, tanto el alza de precios y el acaparamiento de productos de primera necesidad y servicios esenciales pueden ser de tal magnitud que afecten el precio de dichos productos y/o servicios o el desabastecimiento de los mismos en el mercado local o nacional, lo cual implica que la conducta que provoque tales situaciones sea constitutiva de infracción si media cualquier maniobra o artificio para dichos fines. Y es que, la finalidad del artículo en comento es que los bienes esenciales para la subsistencia diaria estén de manera accesible al alcance económico y geográfico de los y las consumidores, en aras de potenciar una adecuada calidad de vida.

En el presente caso, se trata de determinar si la conducta alegada por Presidencia de la DC, en relación al proveedor denunciado, se adecua al tipo contenido en la infracción de realización de prácticas abusivas, por la utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución del alza de precio de los productos *maíz blanco y frijol rojo*.

V. 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 la infracción atribuida al denunciado, delimitada en el romano IV 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 uno le asigna un determinado y preciso valor probatorio -certeza objetiva-; es decir que, en este caso, amparado en la seguridad jurídica, el legislador determina previamente la máxima de experiencia, aunque con distinta fuerza dependiendo de la prueba de que se trate”*. (Los resaltados son nuestros).

Dicho esto, el 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".

VI. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS RELATIVOS A LAS INFRACCIONES A LA LPC.

En el presente procedimiento sancionatorio, se incorporó prueba documental, relacionada con la posible infracción a la LPC consistente en, acta de inspección N° 0001206 (folios 5-8, tomo I), por medio de la cual se detallan los objetivos de la misma, que era verificar la comercialización de los productos maíz blanco y frijol rojo del período 31/03/2022 a la fecha de inspección —es decir, el 09/07/2022—, misma en la que se hace constar lo siguiente:

- **Objetivo a):** Que los productos que comercializaba eran maíz blanco y frijol rojo, y que dichos productos eran importados de Nicaragua, agregando que había realizado una compra local de frijol de seda pre empacado marca San Benito al proveedor "Centroamérica de Mercadeo El Salvador, S.A. de C.V. (CEMERSA); y, que, relación a los clientes expresó a los inspectores que realizaba ventas al detalle en el "Supermercado San Benito" propiedad de "Distribuidora San Benito" ventas a clientes mayoristas.

Asimismo, manifestó que a la fecha de la inspección los precios de venta vigentes fueron de \$30.00 dólares por quintal de maíz blanco para venta al detalle y de \$29.50 dólares por quintal de maíz blanco para ventas al mayoreo, así como el precio de venta de \$80.00 dólares por quintal de frijol rojo para ventas al detalle y de \$77.00 dólares por quintal de frijol rojo para ventas al mayoreo.

- a) **Objetivo b):** Que el proveedor proporcionó a los inspectores la documentación que amparan las compras y ventas de los productos maíz blanco y frijol rojo entre los meses de abril a la fecha de inspección (09/07/2022), indicando la denunciante que para hacer el análisis de dichos productos se ha tomado como referencia el precio de compra que aparece en la DUCA, en el

campo denominado "Valor en Aduana", por falta de documentación necesaria que compruebe gastos extras en la importancia de los productos.

Maíz Blanco:

- ✓ Que en el mes de junio/2022 el precio de venta fue de \$23.89 dólares por quintal, observando un incremento en el precio de venta sin IVA de \$2.66 dólares por quintal para el mes de julio/2022; y que, el precio de compra del producto en cuestión para el mes de junio/2022 se mantuvo a un precio fijo de \$10.00 dólares por quintal, detallando más adelante dicha información.

Frijol rojo.

- ✓ Que del mes de mayo a junio del año 2022, existió un incremento de \$6.19 dólares por quintal; y que, el precio de compra de dicho producto se mantuvo durante el período auditado a un precio fijo de \$46.59 dólares por quintal, detallando más adelante dicha información.

Finalmente, luego de realizar un análisis de las ventas y el margen ganancias de las mismas —información que se detallara más adelante— se consigna por parte de los delegados, que en el presente caso, se constató un incremento en el precio de venta de los productos maíz blanco y frijol rojo que no tiene justificación, pues sus precios de compra se mantuvieron fijos a \$10.00 y \$46.59 dólares respectivamente, no obstante el precio de venta no se mantuvo estable al contrario el señor José Eduardo Escobar Orellana, aumentó su precio.

- a) **Objetivo c):** Se hace constar en el acta por parte de los delegados de la DC, que la persona que los atendió les manifestó que cuentan con registro de Kardex manual motivo por el cual no podría proporcionar el Kardex en formato Excel, que se hizo entrega de las fotocopias del Kardex —total de 20 folios—, que en dicho registro no se relaciona la fecha de venta ni el comprobante de venta que corresponde a cada salida, que los productos objeto de estudio, se encuentran en 4 lugares: "Supermercado San Benito", "Bodega externa de Supermercado San Benito", "Bodega el desvío" y "Bodega ubicada en casa de habitación" y que procedió a realizar el conteo físico de las existencias en el establecimiento donde se realizó la referida inspección, encontrándose un total de 208.13 quintales de maíz blanco, 628.03 quintales de frijol rojo y 246 libras de frijol pre empacado marca "San Benito".

Respecto de la información proporcionada por el proveedor al momento de la diligencia de inspección, se extrae la siguiente información:

- Formularios de Declaración Única Centroamericana (DUCA) del producto *maíz blanco*, conforme al siguiente detalle —CUADRO N° 1—:

N°	N° de referencia DUCA	Fecha de aceptación de registro	Valor de transacción	Valor en aduana	Folio	Producto
1		02/06/2022	\$6,000.00	\$6,694.16	30 y 31	600 QQ de Maíz blanco
2		16/06/2022	\$6,000.00	\$6,694.16	15 y 16	600 QQ de maíz blanco

- Formularios de Declaración Única Centroamericana (DUCA) del producto *frijol rojo*, conforme al siguiente detalle —por orden cronológico, CUADRO N° 2—:

N°	N° de referencia DUCA	Fecha de aceptación de registro	Valor de transacción	Valor en aduana	Folio	Producto
1		02/04/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	58 y 59	600 QQ de frijol rojo
2		26/04/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	78 y 79	
3		29/04/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	97 y 98	
4		10/05/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	115 y 116	
5		15/05/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	134 y 135	
6		18/05/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	154 y 155	
7		11/06/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	170 y 171	
8		18/06/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	191 y 192	
9		28/06/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	206 y 207	
10		29/06/2022	\$27,000.00	\$27,956.66	223 y 224	

*Declaraciones Únicas Centroamericanas objeto de estudio según denuncia.

- Facturas de compra del producto *maíz blanco* conforme al siguiente cuadro —por orden cronológico, CUADRO N° 3—:

N° de rastra	N° factura de compra	Fecha de compra	Cantidad de compra	Precio unitario de compra según facturas	Valor real del producto según el proveedor	Precio total de compra (sin fletes, seguro y CIF)	Folio
1		02/06/2022	600 QQ	\$10.00	\$24.05	\$6,000.00	32
2		14/06/2022	600 QQ	\$10.00	\$21.00	\$6,000.00	17

*Precio total de compras: \$12,000.00 dólares.

- Facturas y CCF de venta objeto de análisis según denuncia, del producto *maíz blanco*, que se detallan así —por orden cronológico, CUADRO N° 4—:

N°	N° de documento	Fecha de venta	Cantidad vendida	Precio unitario de venta	Precio sin IVA	Diferencia en incremento sin IVA	IVA	Precio total de venta	folio
1	CCF	28/06/2022	150 QQ	\$23.89	\$23.89	N/A	\$3.11	\$3,584.07	45
2	factura	01/07/2022	5 QQ	\$30.00	\$26.55	\$2.66	\$3.45	\$150.00	46

*Monto total de ventas: \$3,734.07 dólares.

- Facturas de venta emitidas por el proveedor durante el período del mes de abril al julio del año 2022, del producto *frijol seda*, agregadas de folios 238 al 292, en donde se incluyen las ventas señaladas por la Presidencia en su denuncia —CUADRO N° 5—:

N°	N° de documento	Fecha de venta	Cantidad vendida	Precio unitario de venta	Precio sin IVA	Diferencia en incremento sin IVA	IVA	Precio total de venta	folio
1		18/05/2022	2 QQ	\$78.00	\$69.03	N/A	\$8.97	\$156.00	261
2		24/06/2022	2 QQ	\$85.00	\$75.22	\$6.19	\$9.78	\$170.00	284

Asimismo, el proveedor adjuntó la USB de folio 334, tomo II, dispositivos que contienen los archivos siguientes: el balance general al 31/12/2022, informe de auditoría 2022, estado de resultados practicado del 01/01/2022 al 31/12/2022, Kardex 010024, Kardex 010025 y la Declaración del Impuesto Sobre la Renta y Contribución Especial del año 2022.

VII. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN
INFRACCIÓN AL ART. 44 LETRA E) EN RELACIÓN AL ART. 18 LETRA H)
AMBOS DE LA LPC

A. Este Tribunal estima necesario, como marco general, realizar las siguientes consideraciones:

I. Como marco general, es menester señalar que, el *maíz blanco* y el *frijol rojo* constituyen granos básicos que son esenciales en la Canasta Básica Alimentaria (en sus siglas CBA) salvadoreña, forman parte —junto con el trigo y el arroz— del primer grupo de alimentos denominados: cereales¹, siendo fuente de carbohidratos, fibra, algunas vitaminas y constituyen la base de nuestra alimentación, jugando un rol importante en la nutrición humana por ser opciones para una alimentación saludable.

El *maíz blanco* es utilizado para muchas preparaciones y en nuestro país la harina de maíz está fortificada con ácido fólico, vitamina B 1, B 2, niacina y hierro, siendo importante el consumo de alimentos elaborados con dicha harina²; el *frijol rojo* por su parte, es una leguminosa que constituye el principal alimento fuente de proteína vegetal, hierro y vitaminas para las familias salvadoreñas, y que, desde el punto de vista del presupuesto familiar, la demanda del frijol rojo por ser inelástica, su consumo resulta mucho más económico que cualquier otro producto de la CBA; en consecuencia, el incremento de precios de ambos granos básicos genera preocupación por la importancia que tienen en la CBA y su respectivo impacto en las familias de bajos ingresos.

Bajo esta inteligencia, siendo tales granos fuente primaria de obtención de proteínas y vitaminas, particularmente para la población rural y para la población urbana de menores ingresos relativos, el alza en el precio de tales productos incide en la *seguridad alimentaria y nutricional* de los mismos, dado que

¹ <https://www.fao.org/3/t0395s/T0395S02.htm>.

² Guía alimentaria para las familias salvadoreñas. Primera edición (2012). Ministerio de Salud de El Salvador. Página 8

la población no deja de consumir maíz y frijoles, aunque los precios se vuelvan más caros, pero dejan de adquirir otros artículos alimenticios afectando la calidad nutricional de las familias más desposeídas.

Según la investigación elaborada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (en sus siglas FUSADES) denominada: El reto de la inseguridad alimentaria ante el aumento de precios, y los desafíos para alcanzar la meta del hambre cero al 2030 del mes de noviembre/2022, la CBA ha experimentado un fuerte aceleramiento afectando a los hogares principalmente de bajos ingresos, tanto urbanos como rurales, señalando que:

- La CBA urbana alcanzó un valor de \$239.00 dólares al mes de agosto de 2022 y CBA rural alcanzó un valor de US\$179.50 dólares, lo que representó un fuerte aceleramiento anual del 16.7% y del 22.5%, respectivamente, lo cual no se había observado en los últimos 14 años; y que,
- Durante el año 2022, entre los meses de enero-junio, el aumento promedio de la CBA urbana fue 11.8% y rural 13.9%, variaciones que son un poco más altas que las observadas en 2015, año en que la cantidad de personas pobres subió, concluyendo que en el año 2022 la inseguridad alimentaria aumentó considerablemente, y que muchos salvadoreños pasaron por una crisis o una gravedad en su situación alimentaria.

2. Respecto al *derecho a la alimentación adecuada* —reconocido como un derecho humano fundamental por múltiples instrumentos de derecho humanos—, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (en sus siglas DUDH) en el artículo 25 expone que *toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado con buena salud y bienestar para sí mismo y para su familia, incluyendo la alimentación (...)*, lo que quiere decir que todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene derecho al acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla.

Por su parte, la Convención de los Derechos de los Niños (en sus siglas CDN) en su artículo 27, *reafirma el derecho de todos los niños a un nivel de vida adecuado para el buen desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social de cada uno*, estableciendo que los Estados tienen la obligación de tomar medidas apropiadas para ayudar a los padres en el cumplimiento de sus responsabilidades primarias para implementar tal derecho (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en sus siglas FAO 2012), los referidos instrumentos internacionales han sido acogidos y ratificados por el Estado Salvadoreño.

Finalmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO, han establecido que la *alimentación adecuada* debe ser entendida como el *derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las*

tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna, agregando que el derecho a la alimentación no trata solo una ración mínima de calorías, proteínas y otros nutrientes, sino del derecho a todos los elementos nutricionales para vivir una vida sana y activa, y a los medios para acceder a ellos, constituyendo un derecho que debe ser garantizado por el Estado³.

3. Aunado a ello, resulta importante referirnos a la *Seguridad Alimentaria y Nutricional*, entendida como un *estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo.*

Según la FAO, la seguridad alimentaria y nutricional se consigue cuando *a nivel de individuo, hogar, nación y global [...] todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana*, estableciendo Naciones Unidas El Salvador que alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional supone que hay una oferta adecuada de alimentos, lo que implica que estos se producen en cantidad y calidad suficientes y pueden ser comercializados, con el objetivo que los consumidores puedan obtener estos recursos de forma accesible.

Por último, se hace mención que los pilares de la seguridad alimentaria, hacen referencia a la disponibilidad, acceso, consumo y la utilización o aprovechamiento biológico de los alimentos, siendo relevante hacer mención al pilar: *consumo de los alimentos*, que está relacionado con la capacidad de compra, hábitos, costumbres, cultura, estilos de vida, los conocimientos, actitudes y prácticas para realizar una correcta selección, preparación y distribución de alimentos dentro del hogar de acuerdo con las necesidades particulares para cada miembro⁴.

4. Finalmente, este Tribunal considera importante hacer mención que las crisis mundiales como la pandemia por COVID-19, la inflación generada en la cadena de suministros, y el conflicto entre Rusia y Ucrania —la cual tuvo sus inicios en marzo y abril de 2021— han generado el incremento del costo de los productos de consumo, la disminución del poder adquisitivo y de la capacidad de producir y distribuir alimentos, impacto percibido por los salvadoreños, el cual afecta en mayor medida a la población pobre y vulnerable.

Por ello, con la finalidad de paliar los efectos negativos de las referidas crisis mundiales, el gobierno de El Salvador ha procedido *desde la pandemia COVID-19* a la implementación de diferentes medidas

³ Documento Evaluación rápida. Seguridad Alimentaria y Nutricional frente al COVID-19. COVID-19 *RESPONSE* y Naciones Unidas El Salvador. Páginas 5 y 6.

⁴ Ídem. Páginas 9-10 y 15.

económicas urgentes para favorecer a la población, tendientes a garantizar el *abastecimiento y acceso a la seguridad alimentaria*, entre las cuales se encuentra, la promulgación de la Ley Especial Transitoria de Combate a la Inflación de Precios de Productos Básicos —D.L. N° 309, publicado en el D.O. N° 51, Tomo N° 434 del 13/03/2022—, por medio de la cual modificó el Arancel Centroamericano de Importación para una serie de productos de la canasta básica, entre las cuales se encuentra el frijol.

Siendo necesario destacar, que la labor de la DC juega un rol muy importante en las medidas de vigilancia del Estado, por ser una entidad que tiene una serie de competencias que la habilitan para activar acciones o medidas de protección de los derechos e intereses de la población consumidora, fundamentalmente a través de la implementación de actividades de vigilancia, de los mercados en aras de sondear precios de diferentes productos, verificar la disponibilidad y realizar auditorías de consumo, sancionando de forma especial los abusos en los *productos de la canasta básica*, competencia que fue reconocida en el inciso segundo del artículo 4 de la referida ley, que dispone: (...) *La Defensoría del Consumidor deberá realizar las medidas de monitoreo y vigilancia en el mercado de los productos incluidos en este Decreto, a fin de garantizar que las reducciones arancelarias se vean reflejadas en los precios al consumidor final (...)*.

En virtud de lo anterior, el Presidente de la DC emitió el Acuerdo N° 22-Bis en fecha 11/03/2022, a través del cual declaró, a partir de dicha fecha, estado de urgencia o emergencia institucional, en razón de la crisis inflacionaria generada inicialmente como efecto de la pandemia por COVID-19, los problemas en la cadena de suministro a nivel internacional, el aumento de precios de materias primas, entre otros importantes, lo cual se vio agravado con el conflicto bélico Ucrania-Rusia y la OTAN, para lo cual se implementaron de forma urgente, célere y sin dilaciones, acciones o medidas de protección de los derechos e intereses de la población consumidora que sean pertinentes de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable.

A manera de conclusión, los anteriores datos fácticos y técnicos evidencian la ingente importancia que representa la vigilancia del comportamiento del mercado de productos de primera necesidad, a efecto de prever alzas injustificadas, dada la incidencia directa que un elevado nivel de precios significa en el poder adquisitivo de la población para cubrir la dieta básica, resguardando el derecho a una alimentación adecuada como un deber insoslayable del Estado de proveer a la población de condiciones dignas de existencia, tal como lo dispone el citado artículo 101 de la Constitución.

B. Establecido lo anterior, este Tribunal analizará la infracción atribuida por la denunciante, con el objetivo de realizar el ejercicio de adecuación de los hechos denunciados a los alcances del ilícito administrativo atribuido al señor **José Antonio Escobar Orellana** de la siguiente forma:

I. En el caso particular, la Presidencia atribuye a el referido proveedor la infracción descrita en el artículo 44 letra e) de la LPC por (...) *realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores (...)*

en relación a lo estipulado en el artículo 18 letra h) de la misma ley, por el incremento de precio de los productos *maíz blanco y frijol rojo*, por lo que, al realizar el ejercicio de adecuación de los hechos denunciados a los alcances del referido ilícito administrativo, con base en los elementos probatorios señalados en el romano VI de la presente resolución, ha quedado comprobado que:

- La DC identificó que el señor **José Antonio Escobar Orellana** incrementó el precio del *maíz blanco y frijol rojo* sin justificación alguna, productos que eran comercializados en un negocio de su propiedad denominado “**Distribuidora San Benito**”, ubicado en _____ municipio de San Juan Opico, departamento de La Libertad.
- Según las facturas emitidas por la señora _____ (folios 17 y 32), el proveedor adquirió 600 sacos con *maíz blanco* a un precio unitario de compra de **\$10.00** dólares haciendo un total de \$6,000.00 dólares sin fletes y seguros, las cuales se detallan en el **CUADRO N° 3**, siendo la cantidad total de quintales comprados de **1,200 quintales**, que asciende al monto total de compra de **\$12,000.00 dólares**.
- El proveedor realizó un incremento en el precio de las ventas del producto *maíz blanco* específicamente entre el mes de **junio a julio ambos del año 2022** —**CUADRO N° 5**—, ya que vendió **155 quintales** de producto a 2 diferentes precios sin IVA incluido, de **\$23.89** dólares —en fecha 28/06/2022— a **\$26.55** dólares —en fecha 01/07/2022—, generando un monto total en ventas de **\$3,734.07 dólares**; generando un incremento en el precio de venta durante el periodo auditado de **\$2.66 dólares**, alza del precio que según la Presidencia no tiene justificación.

2. Establecido lo anterior, en relación al producto *maíz blanco*, el proveedor ha manifestado —a partir de la documentación que presentó a la DC— que los montos reflejados en la DUCAL _____ y DUCA _____ no reflejan el precio legal de compra o adquisición del quintal del maíz blanco, pues deben considerarse los gastos desglosados en las facturas nicaragüenses número _____ y _____ a nombre de la proveedora Compra y Venta de Granos Básicos, señora _____ aclarando —luego de establecer el valor real del quintal por cada DUCA según su registro de gastos— que la ganancia por quintal se redujo en **\$0.39 centavos de dólar sin IVA por quintal**, subrayando que como comerciantes asumió el aumento de los costos de comercialización del maíz blanco, lo que rompe todo indicio de cometimiento de una infracción muy grave.

A partir de lo anterior, la aceptación por parte del proveedor de un incremento en el precio de venta del referido producto, robustece los hechos objeto de denuncia, por cuanto no constan elementos de prueba en la que se haga constar que el incremento de \$0.39 centavos de dólar se debió a una causa justificada, y que, por lo tanto el precio con incremento que se trasladó a los consumidores respondía

proporcionalmente a los costos de adquisición del mismo, coligiéndose así, que el alza de precios se debió a las expectativas del proveedor ante el comportamiento y condiciones que enfrentaría en el futuro el precio de los referidos productos, en virtud de las condiciones de pandemia y crisis mundiales que afectaban al país, ya que aumentó el valor fundamental de los mismos sin justificación alguna, dando como resultado un perjuicio evidente en la sociedad consumidora.

Y es que, en el presente caso el proveedor denunciado únicamente presentó el desglose de los costos que implica la importación de dicho producto, mismos que constan en folios 10 y 26, tomo I, los cuales incluyen gastos bajo los conceptos de: trámite Nicaragua, bascula, impuestos de El Salvador, permiso fitosanitario e inspección, flete, descarga, sacos, trámites aduanales de El Salvador, pago punto rojo scanner y el valor por quintal del maíz blanco, sin embargo, tal registro informal no constituye una prueba idónea para acreditar —a partir de los datos proporcionados por el proveedor con motivo del requerimiento de información efectuado por la DC— que tal alza se encontraba justificada, así como, que las diferencias en el precio no le representaron mayor beneficio económico —margen de ganancia— durante el período auditado, a efectos de desvirtuar la infracción atribuida, es decir, demostrar que no existió especulación que le permitiera obtener mayores márgenes de ganancia en la venta de dos alimentos tan fundamentales dentro de la CBA salvadoreña.

Bajo tal inteligencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 letra h) de la LPC, el proveedor tiene prohibido utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios de alimentos y artículos de primera necesidad, no obstante lo anterior, se ha acreditado por medio de los elementos probatorios agregados al expediente y por el dicho del mismo proveedor, que a pesar que el producto maíz blanco tuvo un precio de compra estable y que el país se encontraba en un momento en que el Gobierno de El Salvador había implementado una serie de medidas económicas de carácter temporal que favorecían a la población, éste efectuó un incremento en el precio de venta del referido producto en el establecimiento de su propiedad en el municipio y departamento de La Libertad, situación que hace aún más patente la utilización de una maniobra por parte del señor **José Antonio Escobar Orellana** ya que aceptó que existió un aumento en el precio de venta del maíz blanco —durante el período auditado— cuando existían condiciones favorables para mantener los precios estables en relación a su precio de compra.

3. Ahora bien, respecto del producto frijol rojo, la Presidencia describe en su denuncia que la diligencia de inspección se enfocó en el análisis de los precios de compra y los precios de venta (sin IVA) de los productos “Maíz blanco” y “Frijol Rojo”, siendo importante señalar, en relación a este último producto que el frijol constituye una leguminosa esencial en la Canasta Básica Alimentaria (en sus siglas CBA) salvadoreña, jugando un rol importante en la nutrición humana siendo una opción para una alimentación saludable por constituir el principal alimento fuente de proteína vegetal y vitaminas

para las familias salvadoreñas, que de entre la amplia gama de variedades que existen, en nuestro país las que más se importan son la variedad *frijol rojo corriente* seguido por *el frijol rojo de seda*⁵, y que, en El Salvador, los volúmenes de producción del *frijol rojo de seda* son menores en comparación al *frijol rojo corriente*, ya que los costos para mantener el cultivo del primero son más elevados por su poca resistencia a plagas y enfermedades⁶.

Bajo tal premisa, se tiene que existen diferentes variedades de frijol, las cuáles inclusive han sido reconocidas por la DC en los diferentes decretos emitidos —Acuerdos N° 27, 33, y 37— como parte de las competencias atribuidas en el artículo 58 letras b), k) y m) de la LPC, dentro de la emergencia Nacional a raíz de la pandemia por COVID-19; sin embargo, en el presente caso, si bien en la denuncia se consigna que se comprobó que el señor **José Antonio Escobar Orellana** se encontraba comercializando en su establecimiento *frijol rojo* con aumento en su precio de venta sin ninguna justificación, al analizar la documentación probatoria incorporada en el presente expediente, se tiene que no ha sido fehacientemente constatado en el procedimiento, por la ausencia de pruebas pertinentes y suficientes que acrediten que el proveedor realizó prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores mediante la utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios del referido producto de primera necesidad, ya que las facturas de folios 238 al 292, tomo II, específicamente las señaladas en el **CUADRO N° 5** del romano VI de la presente resolución, amparan las ventas de una variedad diferente del frijol objeto de denuncia, esto es *frijol rojo de seda*.

En esta línea argumentativa, la SCA, mediante resolución de las once horas con treinta y cinco minutos del 06/12/2019, en el procedimiento bajo referencia 558-2013, manifestó *que la imputación de una infracción no puede fundamentarse en suposiciones o sospechas, sino que debe inferirse más allá de la duda razonable mediante prueba suficiente (ya sea indiciaria o directa) que conlleve a una convicción plena de la conducta reprochable imputada, ya que, para imponer una sanción, no basta que los hechos constitutivos de infracción sean probables, sino que deben estar suficientemente acreditados para ser veraces.*

Aunado a lo dicho, es importante referirse a la garantía constitucional de la presunción de inocencia, el cual según la SCn —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 inculgado 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*

⁵ Guía Práctica de Exportación de Frijol Rojo a El Salvador. RED SICTA: Proyecto Red de Innovación Agrícola. Managua 2008. Página 3.

⁶ Guía de Estacionalidad en el Índice de Precios de Granos, Frutas y Hortalizas. Años 2004-2008. Ministerio de Agricultura y Ganadería, Dirección General de Economía Agropecuaria Unidad de Inteligencia de Mercados. Páginas 29 y 30.

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” (resaltados son propios).

En consecuencia, al no identificar ni precisar la supuesta realización de prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores por no constar acreditados todos los extremos de la denuncia, ya que la prueba adjunta al expediente versa sobre una variedad diferente del frijol rojo denunciado, siendo procedente *absolver* al señor **José Antonio Escobar Orellana**, por el supuesto cometimiento de la infracción regulada en el artículo 44 letra e) de la LPC en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley, *por supuestamente realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, por el incremento del precio del producto: frijol rojo*, respecto de la denuncia interpuesta por la Presidencia de la DC debido a la *inexistencia de prueba de cargo*.

VIII. PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

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 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 Sala de lo Constitucional —en adelante SCn— de las doce horas del 17/12/1992).

En este sentido, la referida Sala 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, el señor **José Antonio Escobar Orellana**, 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 no realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores conforme a lo regulado en la LPC.

Ahora bien, en el presente procedimiento no hay elementos suficientes para determinar que la omisión haya sido producida de manera dolosa; no obstante, al señor **José Antonio Escobar Orellana** un proveedor que forma parte de la cadena de valor del *maíz blanco*, 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, ejecutó prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores mediante la utilización de maniobras para el incremento injustificado del precio de venta del *maíz blanco*, conforme a lo expuesto en el literal **B numeral 1 y 2 del romano VII** de la presente resolución, en contravención a lo establecido en el artículo 18 letra h) de la LPC, configurándose así la infracción al artículo 44 letra e) de la misma ley, subrayando que tal incremento fue reconocido por parte del proveedor en su escrito de defensa.

IX. PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

Como se expuso en los acápites precedentes, se estableció la comisión de la infracción muy grave contenida en el artículo 44 letra e) de la LPC la que se sanciona con multa hasta de quinientos salarios mínimos mensuales urbanos en la industria, artículo 47 de la LPC; por consiguiente, es facultad de este

Tribunal determinar la sanción que corresponda, a la luz de los parámetros establecidos en la LPC, su reglamento y la jurisprudencia aplicable.

Así, este Tribunal tomará en cuenta los principios de legalidad, proporcionalidad y culpabilidad para la determinación de la multa, es así que verificará el 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 –dolo o culpa– con la que procedió el infractor, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido realizado y las circunstancias en que ésta se cometa, según sea el caso.

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

a) Tamaño de 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 el proveedor presentó la Declaración del Impuesto sobre la Renta y Contribución Especial del año 2022, el informe de auditoría y estado de resultados por el ejercicio comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre del año 2022, contenidos en el dispositivo USB de folio 334, tomo II, mostrando una conducta procesal que evidencia el cumplimiento 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 presentado la información financiera solicitada por esta autoridad sancionadora en la letra e) de la resolución de inicio de folios 316-320, tomo II, documentación de la cual se extrae que en el año 2022 tuvo: una renta gravada de \$3,081,758.73 dólares, una utilidad neta de \$90,505.64 dólares, un saldo final de efectivo de \$145,429.61 dólares, constando en el dictamen del auditor independiente, apartado Incertidumbre material relacionada con el negocio en marcha literalmente que: *Los estados financieros al cierre del ejercicio contable 2022 no presentan indicios de incertidumbre material que pueda afectar la capacidad de la empresa de continuar con el negocio en marcha*, información que será tomada en cuenta para los efectos de la cuantificación de la multa correspondiente.

Al contrastar la información financiera del proveedor, con los tipos de empresas establecidos en los parámetros del artículo 3 de la Ley Mype, este Tribunal concluye que no es posible encajar a José Antonio Escobar Orellana en ninguna de las categorías antes citadas, ya que el mismo cuenta con

ingresos superiores a los regulados por dicha ley, por lo que, para los efectos de la cuantificación de la multa, este Tribunal procederá a considerar al proveedor como un *mediano contribuyente*⁷, 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. 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 el señor **José Antonio Escobar Orellana** incurrió en la referida infracción actuando con negligencia, ya que como proveedor que se dedica al giro principal de venta en tiendas de artículos de primera necesidad, estaba obligado a no realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores mediante la utilización de maniobras para el incremento injustificado del precio de venta de alimentos de primera necesidad, como en el presente caso *el maíz blanco* objeto del hallazgo; sin embargo, del análisis de los hechos, documentación agregada al expediente, y la aceptación de hechos por parte del mismo, ha quedado evidenciado que, a pesar que existían las condiciones favorables para mantener un precio de venta estable en relación a su precio de compra, se constató la especulación en la comercialización del referido producto ya que fue puesto a disposición de los consumidores a un precio mayor, cuando se encontraba vigente la Ley Especial Transitoria de Combate a la Inflación de Precios de Productos Básicos, alza que conforme a lo constatado por este Tribunal no tiene justificación alguna, incurriendo en la infracción al *artículo 44 letra e) de la LPC en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley*.

c) Grado de participación en la acción u omisión.

⁷ De conformidad a los criterios establecidos por el Ministerio de Hacienda según el siguiente link: <https://www.mh.gob.sv/wp-content/uploads/2020/11/PMHDC9234.pdf>

A partir del examen del presente expediente administrativo, queda demostrado que el grado de participación por parte del proveedor en la infracción, es directo e individual, pues en relación a la infracción establecida en el *artículo 44 letra e) de la LPC*, relativas a ejecutar prácticas abusivas el perjuicio de los consumidores fue responsabilidad directa del señor **José Antonio Escobar Orellana**, puesto que, sin contar con una justificación válida, utilizó una maniobra para la consecución del alza del precio de venta del *maíz blanco*, cuando tenía producto en existencia cuyo precio de compra durante el período auditado presentaba un nivel de estabilidad, alza cuestionada ya que se encontraba vigente la Ley Especial Transitoria de Combate a la Inflación de Precios de Productos Básicos, la cual buscaba *reducir los costos en la importación de insumos para la producción agrícola*, misma que se mantuvo vigente hasta el 31/03/2023 conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la misma.

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

Este Tribunal estima que la naturaleza del daño causado a los consumidores, en relación a la infracción establecida en el *artículo 44 letra e) de la LPC relativa a realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores* en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley, claramente es de índole económica, pues con el cometimiento de la misma, el señor **José Antonio Escobar Orellana**, limitó la capacidad de compra del *maíz blanco* por parte de los consumidores, pues el alza injustificada de precios tienen una incidencia directa en el poder adquisitivo de la población salvadoreña para cubrir la dieta básica.

Del mismo modo, con tal infracción se pone en riesgo inminente el derecho a la alimentación adecuada de los consumidores salvadoreños, puesto que, privó el acceso al alimento objeto de hallazgo, el cual forma parte fundamental de la CBA, por aportar una gran cantidad de nutrientes y proteínas que forman parte del requerimiento mínimo calórico que necesita un individuo para desarrollar su trabajo o sus funciones dentro del hogar; por tanto, si bien no se configuró un daño concreto a una persona en particular, este Tribunal reafirma que la acción que configura la infracción ocasionó una afectación directa sobre el último eslabón de la cadena de valor del mercado de alimentos, es decir, los consumidores finales, ya que al ofrecer el alimento *maíz blanco* a precios de venta que contienen un incremento injustificado, se dificulta el poder adquisitivo y en consecuencia, se incrementan los porcentajes de la población que se encuentran en condición de inseguridad alimentaria en nuestro país.

Respecto de tal infracción, resulta importante referirse a lo resuelto por la SCA en la sentencia definitiva de referencia 416-2011, pronunciada a las quince horas con catorce minutos del día 21/12/2018, ha establecido que: *"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”, siendo que la infracción cometida al artículo 44 letra e) de la LPC, constituye una infracción de peligro abstracto.

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, (a) no es necesario comprobar ni justificar una afectación concreta y material en la esfera de los consumidores; (b) ni que existan denuncias de personas que hubiesen adquirido los bienes ofrecidos por el proveedor, que resultaron con incumplimiento.

e) Posible beneficio que obtiene el infractor y la gravedad del daño causado.

Este parámetro será considerado según lo establece la Sala de Constitucional en la sentencia de inconstitucionalidad de ref. 109-2013 de fecha 14 de enero de 2016, en la que señala que uno de los factores de dosimetría punitiva es: “(...) *el beneficio que, si acaso, obtiene el infractor con el hecho*”.

Conforme a ello, debemos tener en cuenta el posible beneficio que el proveedor pudo haber obtenido por las ventas concretadas del *maíz blanco y frijol rojo* objeto de hallazgo —*artículo 44 letra e) de la LPC en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley*—, a partir del excedente del precio de venta con incremento al que fue vendido, y además, las circunstancias o el contexto en que se cometió la infracción, es decir, cuando se encontraba vigente la Ley Especial Transitoria de Combate a la Inflación de Precios de Productos Básicos, la cual buscaba *reducir los costos en la importación de insumos para la producción agrícola*.

Así, para el caso que nos ocupa, de la información proporcionada por el proveedor durante la diligencia de inspección, podemos concluir que, el monto total que obtuvo de las ventas de *maíz blanco* durante el período auditado fue de **\$3,734.07 dólares**, conforme a lo consignado en el **CUADRO N° 4**.

Ahora bien, en el presente caso no se ha podido determinar el beneficio ilícito generado por la infracción, por no contar con el margen de ganancias obtenido por el proveedor en virtud del alza de precio de venta injustificada del *maíz blanco*, por lo que en el caso de mérito se optará por calcular la multa sobre la base del daño potencial causado por la comisión de la infracción. Y es que, se ha comprobado que la infracción cometida es capaz de ocasionar una afectación a la economía en general como al derecho a la alimentación de los consumidores.

f) 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 disuasivo⁸ en el señor **José Antonio Escobar Orellana**, quien ha cometido la infracción al

⁸ “(...) 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.

artículo 44 letra e) de la LPC, 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.

Y es que, todo proveedor que ofrezca, comercialice o venda bienes intermedios y finales de uso o de consumo y servicios, tiene prohibido realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores mediante la utilización de cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precio de alimentos, máxime cuando tal incremento se efectuó en el marco de vigencia de las once medidas urgentes de carácter temporal implementadas por el Gobierno que favorecían a la población, tendientes a garantizar el abastecimiento y acceso a la seguridad alimentaria y que se trata de un agente económico que forma parte de la cadena de valor del producto objeto de hallazgo, propietario del establecimiento: "Distribuidora San Benito" —así como de tres bodegas más— situación que no consta acreditada en el presente caso, ya que se ha acreditado que los consumidores finales que llegaron a abastecerse de *maíz blanco* en el referido establecimiento, *pagaron un precio de venta con un incremento que no tiene justificación*.

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

X. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA

Este Tribunal, en uso de la sana crítica —artículo 146 inc. 4º de la LPC— y habiendo considerado los elementos descritos en el romano anterior, procederá a realizar el cálculo de la multa a imponer al señor **José Antonio Escobar Orellana**, pues se ha determinado que éste ejecutó la práctica abusiva consistente en utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precio del alimento: *maíz blanco* en contravención a lo establecido en el artículo 18 letra h) de la LPC, configurándose la infracción al artículo 44 letra e) de la misma ley.

En tal sentido, habiendo concluido que la infracción cometida es una infracción muy grave, sancionable con multa de hasta 500 salarios mínimos urbanos del sector industria, conforme al artículo 47 de la LPC; que existió una aceptación de hechos por parte del proveedor; que con su actuar *negligente*, ejecutó prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, mediante el incremento injustificado del precio de venta del *maíz blanco*, en contravención a lo establecido en el artículo 18 letra h) de la LPC; que si bien no fue posible determinar el beneficio potencial que pudo obtener el proveedor por las ventas concretadas —respecto de la infracción al artículo 44 letra e) de la LPC—, tal como se señaló en la letra e) del romano IX de esta resolución, se tomó en cuenta el monto total de la ventas obtenidas por el

producto con incremento, así como el perjuicio potencial de la conducta realizada por el proveedor, misma que pone en riesgo el derecho a la alimentación adecuada de los consumidores, 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; y resulta razonable la imposición de una sanción proporcional a la sola verificación del aludido quebrantamiento.

Por otra parte, en el presente procedimiento al señor **José Antonio Escobar Orellana** ha mostrado una conducta procesal que evidencia el cumplimiento 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 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*; así como lo establecido en el inciso segundo del artículo 49 de la referida norma que estipula: *Se consideran agravadas las infracciones que tiendan al alza de precios o acaparamientos de bienes y servicios en época de escasez o calamidad pública (...).*

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 al proveedor, señor **José Antonio Escobar Orellana**, una multa de **CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$4,380.00)**, equivalentes a 12 salarios mínimos urbanos del sector industria, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra e) de la LPC que determina “Son infracciones muy graves (...) e) (...) *realizar prácticas abusivas en*

perjuicio de los consumidores (...).” en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley, que establece que son prácticas abusivas y por tanto está prohibido: “ *Utilizar cualquier maniobra o artificio para la consecución de alza de precios o acaparamiento de alimentos, artículos de primera necesidad y de servicios esenciales (...), multa que representa el 0.24% porcentaje de la multa máxima aplicable.*

Cabe destacar, que el referido porcentaje de multa es inferior en comparación al margen máximo estipulado por ley como consecuencia de la comisión de la misma 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.

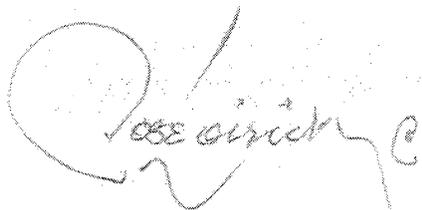
XI. DECISIÓN

Por tanto, de conformidad a lo expuesto y con fundamento en los artículos 11, 14, 101 inciso 2° de la Constitución de la República; 83 letra b); y 144 y siguientes de la LPC; este Tribunal **RESUELVE:**

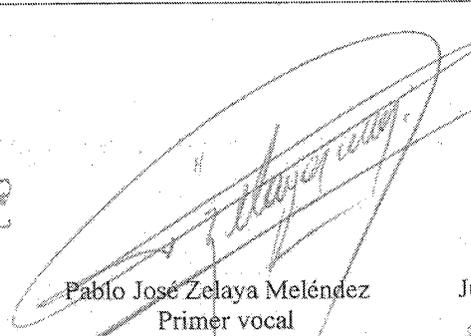
- a) *Téngase* por recibido el escrito presentado el día 12/10/2023 por el señor **José Antonio Escobar Orellana**, en su calidad de proveedor denunciado, que consta agregado a folios 323-325, junto con la documentación de folios 326-333 y el dispositivo USB de folio 333 todos del tomo II.
- b) *Dese intervención* al proveedor denunciado, señor **José Antonio Escobar Orellana**; y *téngase por contestada* la audiencia conferida al referido proveedor en los términos expuestos en el escrito que antecede.
- c) *Desestímese* la presunta configuración de la infracción prevista en el artículo 44 letra e) de la LPC en relación al artículo 18 letra h) de la misma ley, *por supuestamente realizar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores, por el incremento del precio del producto: frijol rojo, (...),* por las razones expuestas en la **letra B numeral 3 romano VII** de esta resolución.
- d) *Absuélvase* al señor **José Antonio Escobar Orellana**, de la supuesta comisión de la infracción consignada en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 18 letra h), ambos de la LPC, únicamente en lo relacionado con el producto: frijol rojo, conforme al análisis expuesto en la **letra B numeral 3 romano VII** de la presente resolución.
- e) *Sanciónese* al señor **José Antonio Escobar Orellana**, con la cantidad de **CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$4,380.00)**, equivalentes a 12 salarios mínimos urbanos del sector industria —D.E. N° 10 del 07/07/2021, publicado en el D. O. N° 129, Tomo N° 432 de la misma fecha—, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra e) en relación al artículo 18 letra h) ambos de la LPC, *por ejecutar prácticas abusivas en perjuicio de los consumidores mediante la utilización de maniobras o artificios para el alza de precio del alimento: maíz blanco sin justificación alguna,* conforme al análisis expuesto en la **letra B, numeral 1 y 2 del romano VII** de la presente resolución.

Dicha multa deberá 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.

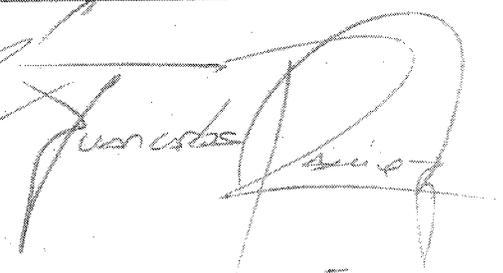
- f) *Extiéndase* copia certificada de la presente resolución a la Presidencia de la Defensoría del Consumidor en su calidad de denunciante.
- g) *Tome nota* la Secretaría de este Tribunal de la dirección de correo electrónico señalado por el proveedor, señor **José Antonio Escobar Orellana** para recibir actos de comunicación.
- h) *Hágase* del conocimiento de los intervinientes, en cumplimiento al artículo 104 de la LPA, que la presente resolución al ser emitida en un procedimiento simplificado, no admite recurso de reconsideración, de conformidad con lo expuesto en el artículo 158 N° 5 de la LPA.
- i) *Notifíquese*



José Leisick Castro
Presidente



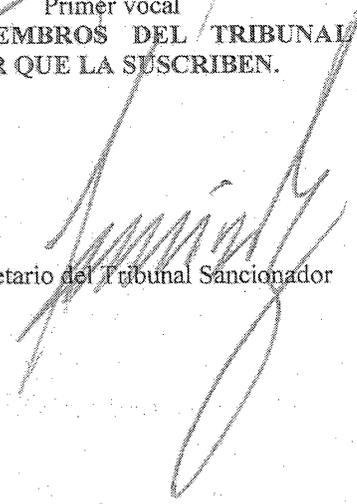
Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal



Juan Carlos Ramírez Cienfuegos
Segundo vocal

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

CM



Secretario del Tribunal Sancionador