

20-2016

Amparo

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San Salvador, a las diez horas con cuatro minutos del día dieciséis de abril de dos mil dieciocho.

El presente proceso de amparo fue promovido por la presidenta de la Defensoría del Consumidor, en contra de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por la vulneración del derecho a una resolución motivada de dicha institución y del derecho a la seguridad jurídica de los consumidores de instituciones crediticias –por interpretación errónea de las sanciones administrativas–.

Han intervenido en la tramitación de este amparo la parte actora, la autoridad demandada, las sociedades Credomatic de El Salvador, S.A. de C.V., y Banco de América Central, S.A., en calidad de terceras beneficiadas, y la fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

Analizado el proceso y considerando:

I. 1. La peticionaria relató que el 25-IV-2007 un consumidor presentó una denuncia contra la sociedad Credomatic de El Salvador, S.A. de C.V. –en adelante “Credomatic”–, debido a que, con fecha 27-II-2007, esta hizo una publicación en el periódico La Prensa Gráfica en la cual, bajo el título de “urgente”, hacía un llamado a ciertas personas –entre ellas el denunciante– para que se comunicaran con dicha sociedad a efecto de solventar su situación financiera. La aludida publicación, a juicio del denunciante, le causó perjuicios económicos, sociales y morales, por lo que solicitó a Credomatic se abstuviera de realizar nuevas publicaciones, pues eran contrarias a la Ley de Protección al Consumidor (LPC), por ser abusivas, difamatorias e injuriantes.

Luego de agotarse la fase conciliatoria, el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor inició un procedimiento administrativo sancionador en contra de la referida sociedad, por atribuirse a esta la infracción prevista en el art. 44 letra e) de la LPC, en relación con el art. 18 letras c) y f) de la misma ley, que se refieren, respectivamente, a los “cobros indebidos” y a las “gestiones de cobro difamatorias o injuriantes en perjuicio del deudor y su familia, así como la utilización de medidas de coacción físicas o morales para tales efectos”.

Al finalizar el procedimiento administrativo el referido Tribunal Sancionador impuso una multa a Credomatic únicamente por la infracción prevista en el art. 44 letra e) de la LPC, en relación con el art. 18 letra f) de esa misma ley. Inconforme con esa decisión, Credomatic interpuso recurso de revocatoria contra la aludida sanción, pero dicho medio impugnativo fue declarado sin lugar.

Posteriormente, la referida sociedad inició un proceso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo, el cual fue tramitado bajo el número de ref. 377-2009 y en el que se declaró la ilegalidad de los actos administrativos pronunciados por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, pues la citada Sala concluyó que no existía certeza de cuál era la infracción supuestamente cometida por Credomatic, en virtud de que, a su juicio, la disposición que prevé la infracción que se le atribuyó a dicha sociedad no determina claramente qué tipo de conductas deben ser entendidas como coactivas. Además, señaló que si el aludido Tribunal Sancionador consideraba que la conducta afectaba a los consumidores debía promover reformas legislativas y no aplicar de manera extensiva y analógica la conducta prohibida.

Como consecuencia de lo anterior, la peticionaria alegó que la sentencia emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo transgrede el derecho a una resolución motivada de la Defensoría del Consumidor y, además, vulnera a los consumidores el derecho a la seguridad jurídica, pues con ello inhibe a los órganos de dicha entidad de continuar aplicando a favor de aquellos las sanciones contenidas en las disposiciones que prevén la referida infracción, lo cual impide que funcione correctamente el régimen sancionatorio previsto en la LPC.

2. A. Mediante el auto de fecha 6-I-2017 se admitió la demanda, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo el 19-XII-2012, en el proceso contencioso administrativo con ref. 377-2009, mediante la cual se declararon ilegales las resoluciones emitidas por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor con fechas 16-III-2009 y 15-X-2009.

B. Asimismo, se declaró sin lugar la suspensión de los efectos del acto reclamado, porque este había consumado sus efectos; se pidió informe a la autoridad demandada, de conformidad con el art. 21 de la Ley de Procedimientos Constitucionales (L.Pr.Cn.), la cual alegó que efectivamente emitió el acto reclamado; y se confirió audiencia a la fiscal de la Corte, de conformidad con el art. 23 de la L.Pr.Cn., pero esta no hizo uso de la oportunidad procesal que le fue conferida.

3. A. Por resolución de fecha 7-VIII-2017 se confirmó la denegatoria de la suspensión de los efectos del acto reclamado y, además, se requirió a la autoridad demandada que rindiera el informe justificativo al que se refiere el art. 26 de la L.Pr.Cn., la cual se limitó a señalar los argumentos con base en los cuales emitió la sentencia impugnada.

B. En ese estado del proceso, el Banco de América Central, S.A., compareció al presente amparo por medio de su apoderado, el abogado Juan Pablo Ernesto Córdova Hinds, como tercero beneficiado con los efectos del acto reclamado.

4. A. Por medio del auto de fecha 30-VIII-2017 se tuvo a la referida sociedad como tercera beneficiada con el acto impugnado y, además, se confirieron los traslados que

ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn., respectivamente, a la *Fiscal de la Corte*, quien señaló que emitiría su opinión al finalizar la etapa probatoria; a la *parte actora*, quien reiteró los argumentos que expuso en su demanda; y a la *sociedad Banco de América Central, S.A., que compareció junto a Credomatic como terceras beneficiadas*, las cuales sostuvieron que el acto reclamado no vulnera los derechos de los consumidores, pues las publicaciones realizadas no eran injuriosas, difamantes ni coactivas, como se alegó en el referido procedimiento administrativo sancionador, sino que eran un llamamiento de cobro legítimo permitido por el Código Civil y en el que se omitieron ciertos datos que podrían causarle perjuicios a los deudores, tales como el monto de la deuda, las fechas y lugares de compras, y no se utilizaron frases injuriantes que pudieran afectar su honor.

5. Mediante resolución de fecha 28-IX-2017 se tuvo a Credomatic como tercera beneficiada, pues esta sociedad fue responsable de las publicaciones que aparentemente causaron perjuicios a los consumidores, y se abrió a pruebas el presente proceso, plazo en el cual la parte actora propuso prueba documental y el apoderado de las terceras beneficiadas también propuso prueba documental, pero no la adjuntó a su intervención, ni acreditó que la hubiese solicitado oportunamente ante las autoridades que disponían de ella.

6. A. En virtud del auto de fecha 23-X-2017 se declaró sin lugar la prueba propuesta por las terceras beneficiadas y se confirieron los traslados que ordena el art. 30 de la L.Pr.Cn., respectivamente, a la *Fiscal de la Corte*, quien sostuvo que la autoridad demandada inobservó el principio de legalidad al dejar sin efecto las resoluciones del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor y, por consiguiente, vulneró a los consumidores el derecho a la seguridad jurídica; a la *parte actora*, quien reiteró los argumentos que había esgrimido con anterioridad; a la *autoridad demandada*, quien nuevamente se limitó a señalar los términos en los que emitió la sentencia impugnada, sin defender su constitucionalidad; y a *las terceras beneficiadas*, quienes reiteraron los señalamientos que hicieron en sus intervenciones anteriores y solicitaron, por segunda ocasión, que este Tribunal requiriera cierta documentación a la autoridad demandada y al Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor.

B. Respecto al requerimiento formulado por las sociedades terceras beneficiadas, se advierte que este no resulta procedente porque su petición, junto con el escrito en el cual consta que requirieron con anterioridad dicha documentación a las referidas autoridades, debieron ser presentados dentro del plazo probatorio, de manera que, en este estado del proceso, su solicitud resulta extemporánea. Aunado a ello, las sociedades terceras beneficiadas pretenden comprobar con la aludida documentación la supuesta incorrección de las decisiones del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor en términos de estricta legalidad, situación que no forma parte del objeto de control en este amparo por encontrarse fuera del ámbito de competencia de esta Sala.

II. El orden lógico con el que se estructurará esta resolución es el siguiente: se determinará el objeto de la controversia (III), luego se expondrá el contenido de los derechos constitucionales invocados (IV), posteriormente se analizará el caso concreto (V) y finalmente se determinará el efecto de la decisión (VI).

III. El objeto de la controversia consiste en determinar si la Sala de lo Contencioso Administrativo, al pronunciar la sentencia de fecha 19-XII-2012, en el proceso con ref. 377-2009, mediante la cual declaró la ilegalidad de las decisiones del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor de fechas 16-III-2009 y 15-X-2009, vulneró el derecho a una resolución motivada de dicha institución y el derecho a la seguridad jurídica de los consumidores de crédito –esto último como resultado de la supuesta infracción del principio de ilegalidad por interpretación errónea de las infracciones administrativas–, pues inhibe a los órganos de la Defensoría del Consumidor de aplicar oportunamente la disposición legal que tipifica como infracción los cobros de naturaleza coactiva y, con ello, se generan afectaciones a los consumidores al impedir la activación del mecanismo legal previsto para su protección frente a este tipo de prácticas.

IV. 1. A. El art. 2 de la Cn. establece una serie de derechos considerados fundamentales para la existencia de la persona y, por tanto, inmanentes a su esfera jurídica. Sin embargo, para que tales derechos no constituyan simples declaraciones abstractas es imperioso el reconocimiento, también a nivel supremo, de un derecho que posibilite su realización pronta y efectiva. En virtud de ello, en el inc. 1° de tal disposición constitucional se encuentra comprendido *el derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional*, esto es, el derecho a la tutela en la conservación y defensa del resto de derechos fundamentales.

En ese orden, el derecho a la protección jurisdiccional conlleva, entre otras cosas, la posibilidad de que el supuesto titular de un derecho o de un interés legítimos pueda acceder al órgano jurisdiccional a plantear sus pretensiones –en todos los grados y niveles procesales–, a oponerse a las ya incoadas por otras personas, a ejercer todos los actos procesales en defensa de su posición y, finalmente, a que el proceso se tramite y decida de conformidad a la Constitución y a las leyes correspondientes obteniendo una respuesta fundada en el Derecho.

B. Los precitados alcances del derecho a la protección jurisdiccional también son predicables, con todas sus implicaciones, del *derecho a la protección no jurisdiccional*, puesto que tanto los jueces y magistrados, al ejercer la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que les encomienda el art. 172 de la Cn., como las autoridades no jurisdiccionales, al resolver los casos concretos que son sometidos a su conocimiento mediante la aplicación del Derecho, *tienen el deber de motivar sus decisiones y resolver de manera congruente a lo pedido por las partes dentro de un determinado proceso o procedimiento*, según sea el caso.

C. Una de las derivaciones del derecho a la protección jurisdiccional y no jurisdiccional es el *derecho a obtener una resolución debidamente motivada*. En ese sentido, se ha sostenido en abundante jurisprudencia –v. gr., la Sentencia de fecha 30-IV-2010, pronunciada en el proceso de Amp. 308-2008– que el derecho a la motivación no es un mero formalismo procesal o procedimental, sino que se apoya en el derecho a la protección jurisdiccional, pues con él se concede la oportunidad a las personas de conocer los razonamientos necesarios que lleven a las autoridades a decidir sobre una situación jurídica concreta que les concierne.

Precisamente, por el objeto que persigue la motivación y fundamentación –esto es, la explicación de las razones que mueven objetivamente a la autoridad a resolver en determinado sentido– es que su cumplimiento reviste especial importancia. En virtud de ello, en todo tipo de resolución se exige un juicio de reflexión razonable y justificable sobre la normativa legal que deba aplicarse, por lo que no es necesario que la fundamentación sea extensa o exhaustiva, sino que basta con que esta sea *concreta y clara*, pues si no se exponen de esa forma las razones en las que se apoyan los proveídos de las autoridades, las partes no pueden observar el sometimiento de estas al Derecho ni tienen la oportunidad de utilizar los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico.

2. En cuanto al *derecho a la seguridad jurídica* (art. 2 inc. 1º de la Cn.), en las Sentencias de fecha 26-VIII-2011, pronunciadas en los procesos de Amp. 253-2009 y 548-2009, se reconsideró lo que se entendía por tal derecho, estableciéndose con mayor exactitud las facultades de sus titulares, las cuales pueden ser tuteladas por la vía del proceso de amparo según el art. 247 de la Cn.

Así, se precisó que la certeza del Derecho, a la cual la jurisprudencia constitucional venía haciendo alusión para determinar el contenido del citado derecho fundamental, deriva principalmente de que los órganos estatales y entes públicos realicen sus atribuciones con plena observancia de los principios constitucionales, v. gr., de legalidad, de cosa juzgada, de irretroactividad de las leyes o de supremacía constitucional (arts. 15, 17, 21 y 246 Cn.).

Por lo anterior, cuando se requiera la tutela de la seguridad jurídica por la vía del proceso de amparo, no debe invocarse la misma como valor o principio, sino que debe alegarse una vulneración relacionada con una actuación de una autoridad emitida con la inobservancia de un principio constitucional y que resulte determinante para establecer la existencia de un agravio de naturaleza jurídica a un individuo. Ello siempre que dicha transgresión no tenga asidero en la afectación al contenido de un derecho fundamental más específico.

V. Se analizará ahora si la actuación de la autoridad demandada se sujetó a la normativa constitucional en este caso concreto.

I. A. Las partes presentaron como prueba: (i) certificación de las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor con fechas 16-

III-2009 y 15-X-2009, mediante las cuales, respectivamente, sancionó a Credomatic con el pago de una multa por la infracción prevista en el art. 44 letra e) de la LPC, en relación con el art. 18 letra f de esa misma ley, y declaró sin lugar la revocatoria que dicha sociedad interpuso contra la referida sanción; y (ii) copia de la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo el 19-XII-2012 en el proceso contencioso administrativo con ref. 377-2009, mediante la cual dicho tribunal declaró la ilegalidad de las aludidas resoluciones del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, por considerar que la infracción que fue atribuida a Credomatic transgredía el principio de legalidad.

B. De acuerdo con el art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil, de aplicación supletoria al proceso de amparo, la certificación expedida por la secretaria del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor es un documento público, ya que fue emitida por una autoridad pública en cumplimiento de sus funciones legales, por lo que permite establecer de manera fehaciente los hechos que en ella se consignan. Asimismo, en razón de lo dispuesto en los arts. 330 inc. 2° y 343 del C.Pr.C.M., con la copia simple antes mencionada, dado que no se acreditó su falsedad ni la del documento original que reproduce, se han comprobado de manera fehaciente los datos contenidos en ella.

C. Con base en los elementos de prueba presentados, valorados conjuntamente y conforme a la sana crítica, se tienen por establecidos los siguientes hechos: (i) que Credomatic fue denunciada ante la Defensoría del Consumidor en virtud de una publicación efectuada en un periódico de circulación nacional, en la que hacía un llamado a ciertas personas para que solventaran su situación financiera; (ii) que al no haberse logrado una solución alterna al conflicto se inició contra Credomatic un procedimiento administrativo sancionador ante el Tribunal Sancionador de la referida institución; (iii) que dicho tribunal sancionó a Credomatic por haber cometido la infracción prevista en el art. 44 letra e) de la LPC, en relación con el art. 18 letra f) de esa misma ley, que tipifican la práctica abusiva consistente en realizar gestiones de cobro coactivas; (iv) que inconforme con esa decisión Credomatic interpuso recurso de revocatoria ante el mismo tribunal, pero dicho recurso fue declarado sin lugar en la resolución del 15-X-2009; y (v) que Credomatic promovió el proceso contencioso administrativo con ref. 377-2009, en el que se declaró la ilegalidad de las decisiones emitidas por el referido Tribunal Sancionador, en virtud de que la Sala de lo Contencioso Administrativo consideró que el precepto legal que tipifica la infracción atribuida a Credomatic transgrede el principio de legalidad, ya que la conducta descrita no era lo suficientemente precisa para determinar qué tipo de cobros debían ser entendidos como coactivos.

2. A. En la Sentencia de fecha 9-XI-2016, pronunciada en el proceso de Inc. 147-2014, se afirmó que el principio de legalidad es un elemento consustancial al Estado de Derecho y una conquista política irreversible de los ciudadanos frente al poder estatal en lo relativo a la protección y garantía de sus derechos fundamentales. Dicho principio se

asienta en la noción de que el uso del poder coercitivo del Estado sobre sus gobernados descansa en que este haya sido previamente determinado mediante una ley genérica y abstracta, elaborada conforme a pautas de claridad y certeza en cuanto a la descripción de lo punible.

El aludido principio se relaciona indisolublemente con la seguridad jurídica, como exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones y una dimensión subjetiva que consiste en la certeza del Derecho, de manera que sus destinatarios puedan organizar su conducta y programa de vida bajo pautas razonables de previsibilidad (Sentencia de fecha 14-II-1997, emitida en el proceso de Inc. 52-2003). Por consiguiente, constituye una garantía para el individuo de que no será castigado por aquellos hechos que no constituyan injustos penales o administrativos ni le serán impuestas penas, medidas de seguridad o sanciones administrativas que no hayan sido elaboradas conforme a un procedimiento democrático por el poder constitucionalmente habilitado para ello –el órgano legislativo–.

En definitiva, *el principio de legalidad reconocido en forma incontrovertible en los ámbitos del Derecho penal y del Derecho administrativo sancionador constituye una técnica de tutela de la libertad y de la seguridad que se hace sentir con mayor protagonismo en el ámbito de la restricción de los derechos fundamentales.*

B. El proceso de elaboración y aplicación de los preceptos sancionadores se ve influido de igual forma por este principio, pues impone las siguientes condiciones: (i) la ley debe ser previa al hecho enjuiciado (*lex praevia*); (ii) debe ser emitida exclusivamente por el parlamento y bajo el carácter de ley formal (*lex scripta*); (iii) los términos utilizados en la disposición normativa han de ser claros, precisos e inequívocos para el conocimiento de la generalidad, lo cual comprende un mandato de determinación o taxatividad que ha de inspirar la tarea del legislador (*lex certa*); y (iv) la aplicación de la ley ha de ser en estricta concordancia con lo que en ella se ha plasmado, evitando comprender supuestos que no se enmarcan dentro de su tenor literal (*lex stricta*) –Sentencia de fecha 23-XII-2010, pronunciada en el proceso de Inc. 5-2001–.

C. Si bien el mayor desarrollo de este principio constitucional ha tenido lugar en el ámbito penal, también tiene aplicación dentro del Derecho administrativo sancionador. En efecto, desde la Sentencia de fecha 17-XII-1992, emitida en el proceso de Inc. 3-92, se ha sostenido que los principios inspiradores del ámbito penal y procesal son de aplicación, conforme a una adaptación funcional de los mismos a los fines de protección de los intereses generales, al Derecho administrativo sancionador.

En dicho pronunciamiento se enfatizó en la necesaria observancia, tanto en el ámbito de la formulación de ilícitos administrativos como en el de su aplicación, de los principios de tipicidad, legalidad formal, prohibición de la retroactividad, interdicción de la analogía, imposibilidad de doble enjuiciamiento o persecución de los mismos hechos,

proporcionalidad de la respuesta punitiva y culpabilidad. Desde esta óptica, el principio de legalidad comporta dos consecuencias relevantes: (i) se proyecta tanto en el ámbito del Derecho penal como sobre el Derecho administrativo sancionador al constituir ambos manifestaciones de un único *ius puniendi* estatal, que puede ser ejercitado mediante cualquiera de esas dos vertientes normativas y en el que la diferencia entre ambos tipos de injusto –el penal y el administrativo sancionador– es únicamente de grado; y (ii) al encontrarse regulado dicho principio dentro de la denominada parte dogmática de la Constitución, no solamente se configura en un elemento básico consustancial al Estado de Derecho, sino que la persona cuenta con un *derecho fundamental a la legalidad punitiva*, es decir, a no ser procesado y/o sancionado por conductas que no constituyan delito, falta penal o infracción administrativa al momento en que tenga lugar su comisión.

De ahí que ambas dimensiones del *ius puniendi* estatal estén sujetas al denominado *mandato de tipicidad*, el cual implica que la inobservancia de las estipulaciones relativas a la protección de bienes e intereses –individuales o supraindividuales– serán sancionadas conforme una ley que defina de forma clara, precisa e inequívoca los elementos básicos de cada infracción, es decir, los denominados elementos esenciales y elementos accidentales del tipo. El principio de tipicidad se traduce, entonces, en la confección de tipos de injusto –penales o administrativos sancionadores– que describan conductas socialmente dañosas en sus elementos objetivos y subjetivos y las conmine en forma abstracta con sanciones administrativas o penas, con lo cual aquello que no se encuentre dentro de ese ámbito de elaboración exclusivamente legislativa cae fuera del ámbito de la punibilidad admisible constitucionalmente. Conforme a ello, la necesidad de castigar nuevas modalidades delictivas o socialmente no permitidas, pasa ineludiblemente por su adición a los ordenamientos jurídicos que poseen un rango de ley formal y no bajo la discrecionalidad de quien ejerza la potestad sancionadora.

3. A. a. En el presente caso, a Credomatic se le atribuyó la infracción prevista en el art. 44 letra e) de la LPC, en relación con el art. 18 letra f) de esa misma ley. La primera disposición tipifica las prácticas abusivas y la segunda describe qué conductas deben entenderse como tales. Entre dichas conductas está la descrita en la letra f), que consiste en “[r]ealizar gestiones de cobro difamatorias o injuriantes en perjuicio del deudor y su familia, así como la utilización de medidas de coacción físicas o morales para tales efectos”.

La autoridad demandada, en su sentencia de fecha 19-XII-2012, efectuó consideraciones teóricas sobre el principio de legalidad y, concretamente, sobre el mandato de tipicidad de las conductas sancionables en la LPC. A juicio de la referida autoridad, dicho mandato se manifiesta en “la coincidencia del comportamiento con el descrito por el legislador”, de manera que, cuando no se cumple ese presupuesto, el comportamiento es atípico. De ahí que el referido principio conlleva la exigencia de predeterminación de las

conductas ilícitas, esto es, “el requerimiento de definición, suficiente para su identificación, del ilícito y de su consecuencia sancionatoria”.

Al realizar su análisis para determinar si la conducta que realizó Credomatic –la publicación de una nómina de deudores– se adecuaba o no a la prevista en los arts. 44 letra e) y 18 letra f) de la LPC, la autoridad demandada sostuvo que era necesario que concurrieran dos condiciones: que existiera una obligación de tipo contractual y que con motivo de ella Credomatic hubiese llevado a cabo prácticas que ocasionaran perjuicios a los consumidores. Ahora bien, dado que existen dos maneras de incurrir en dicha infracción –efectuando cobros que lesionen el honor del consumidor, de manera difamatoria o injuriante, o que estos se realicen coactivamente para obtener el pago–, tanto el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor como la autoridad demandada efectuaron un análisis independiente de los supuestos descritos en las citadas disposiciones: por un lado el relativo al derecho a la afectación al honor y por otro la coacción como presupuesto de configuración del ilícito.

Ambos tribunales coincidieron en que la conducta realizada por Credomatic no se enmarcaba en la primera parte de la formulación del tipo previsto en las citadas disposiciones, que se refiere a la práctica abusiva de efectuar cobros difamatorios o injuriantes, pues concluyeron que en la publicación efectuada por dicha sociedad no se atribuyó al consumidor una calidad o cualidad determinada en contra de su honor.

Respecto de la segunda modalidad de la infracción prevista en el art. 44 letra e) de la LPC, en relación con la parte final del art. 18 letra f) de esa ley, la autoridad demandada acudió a una definición teórica, que se refiere a ella como una “fuerza física o presión psicológica que se ejerce sobre una persona para obligarla a decir o hacer algo contra su voluntad”. Con base en ella concluyó que “no se evidencia[ba] la certeza de la infracción cometida con la conducta efectuada por la sociedad demandante con la calificación que le otorg[ó] [el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor], pues la normativa que se señala prohíbe y tipifica la misma, no determina claramente que (*sic*) tipos de conductas son merecedoras de una coacción, es decir no aparecen descritas claramente en la misma”.

La autoridad demandada agregó que no existe ninguna disposición legal que indique con certeza que la conducta realizada por Credomatic era de naturaleza coactiva y, por tanto, merecedora de sanción. Por consiguiente, señaló que si el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor consideraba que dicha conducta afectaba a los consumidores debía promover las reformas legales correspondientes para que esta constituyese una infracción a futuro, pero no le correspondía a dicho órgano hacer una apreciación discrecional –producto de una interpretación extensiva y analógica– para calificarla como gestión de cobro coactiva.

b. Con base en lo expuesto se advierte que la autoridad demandada declaró ilegales las resoluciones emitidas por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor

porque consideró que la disposición que regula dicha infracción no califica expresamente como coactivas las publicaciones sobre gestiones de cobro efectuadas en periódicos.

De lo anterior se infiere que dicha autoridad afirmó que no es posible atribuir a los proveedores la modalidad de infracción que consiste en las gestiones de cobro coactivas, pues para poder aplicarla la aludida institución debe promover –por los canales correspondientes– las reformas legales que permitan determinar qué tipo de cobros en particular pueden ser entendidos como coactivos. En otras palabras, *dicha autoridad consideró que es necesario que el legislador prevea una enumeración taxativa de supuestos que podrían ser considerados como gestiones de cobro coactivas, de manera que los órganos de la Defensoría del Consumidor se limiten a aplicar las sanciones correspondientes únicamente cuando se lleve a cabo uno de esos cobros en particular.*

En consecuencia, ante la ausencia del grado de precisión de las conductas, la autoridad demandada concluyó que no es posible aplicar la sanción prevista.

c. En la Sentencia de fecha 19-XII-2016, emitida en el proceso de Inc. 8-2016, se precisó que, si bien la Administración pública no ejerce jurisdicción –y, por consiguiente, sus decisiones no comparten la característica de irrevocabilidad que distingue a las del Órgano Judicial–, sí participa en la aplicación del Derecho. Ahora bien, al realizar su rol de aplicador del Derecho, el órgano de la Administración competente debe hacer una labor de interpretación de las disposiciones relevantes para resolver el caso.

En la Sentencia de fecha 25-VI-2014, pronunciada en el proceso de Inc. 163-2013, se afirmó que la interpretación jurídica de una disposición legal o constitucional consiste en la *atribución* de un significado elegido entre varios posibles, con base en razones o argumentos que justifican esa forma de entender el texto de la disposición como la alternativa más adecuada para resolver una duda, pregunta o problema interpretativo, que es el que origina la necesidad de interpretación. Esta Sala ha reiterado que *la formulación lingüística –el texto– de una disposición constituye el punto de partida o marco para la búsqueda del sentido de sus disposiciones* (Sentencias de fechas 4-II-97, 26-III-1999 y 14-X-2013, pronunciadas en los procesos de Inc. 15-96, 4-98 y 77-2013, respectivamente) y *fija los extremos o límites últimos entre la interpretación jurídica y una manipulación distorsionadora del contenido de la disposición.*

C. a. La Sala de lo Contencioso Administrativo concluyó en su sentencia de fecha 19-XII-2012 que no era posible determinar si la conducta atribuida a Credomatic –la de publicar una nómina de consumidores insolventes en un periódico de circulación nacional– podía ser calificada como la práctica abusiva que consiste en realizar gestiones de cobro coactivas. En virtud de ello declaró ilegales las resoluciones del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor en las cuales se sancionó a Credomatic a pagar una multa por haber realizado gestiones de cobro que, a juicio del referido tribunal, constituían prácticas abusivas por haberse realizado de manera coactiva.

Si bien la referida autoridad judicial acudió a una definición que describe el significado usual del término “coacción” y, además, advirtió que la descripción de la conducta sancionable se refiere tanto a la coacción física como moral, consideró que para proceder a la aplicación de las disposiciones que regulan y complementan la infracción –los arts. 44 letra e y 18 letra f) de la LPC– era necesario que el legislador regulara de manera expresa qué conductas podrían ser entendidas como gestiones de cobro coactivas y que entre ellas se encontraran las publicaciones de nóminas de deudores en periódicos. Concretamente, dicha autoridad señaló que “la normativa [...] no determina claramente que (*sic*) tipos de conductas son merecedoras de una coacción, es decir no aparecen descritas claramente en la misma, si una publicación de la naturaleza que nos ocupa, sea de índole coactiva”.

b. Con relación a ello, en la Sentencia de fecha 8-VII-2015, pronunciada en el proceso de Inc. 105-2012, se afirmó que la precisión de las leyes penales –lo cual es también aplicable al Derecho administrativo sancionador– es una cuestión de grado y lo que exige el mandato de determinación es una precisión relativa, pues la aspiración de absoluta precisión, rigor total o exactitud terminológica en ese tipo de leyes es una utopía. En otras palabras, *el requisito de taxatividad implica que las disposiciones legales que contienen los presupuestos, condiciones o elementos para considerar que una conducta es ilícita deben formular, describir, establecer o definir dichas conductas mediante términos, conceptos (tomadas estas dos palabras en su sentido común y no lógico formal) o expresiones que tengan la mayor precisión posible o una determinación suficiente, de acuerdo con el contexto de regulación.*

En ese mismo pronunciamiento se afirmó que el legislador penal está obligado a garantizar tanto la igualdad de las personas ante la ley como la protección efectiva de bienes jurídicos, de manera que la técnica legislativa debe superar una tensión irremediable entre, por una parte, el carácter general (no individual) y prospectivo (dirigido a conductas futuras) de la ley y, por otra, el mandato de taxatividad. Dicho de otro modo, como el legislador penal no puede prever (y enlistar o enumerar de manera exhaustiva o casuística) todas las posibles conductas dañinas para un bien jurídico, es inevitable que en alguna medida recurra a descripciones, conceptos o términos relativamente indeterminados, cuya interpretación permita adaptar la ley a las circunstancias sociohistóricas de su aplicación y, al mismo tiempo, respetar la garantía de precisión suficiente en la tipificación de los delitos.

c. En conclusión, *si bien el mandato de tipicidad requiere que las conductas sancionables hayan sido previstas por el legislador de manera precisa e inequívoca, ello no debe ser entendido como una exigencia de exhaustividad en su descripción.* De ahí que la utilización de términos genéricos, como el de “coacción”, no sea en sí atentatoria del principio de tipicidad, pues el aplicador del Derecho cuenta con herramientas que le permiten dotarlo de significado y determinar si los hechos que se atribuyen al supuesto

infractor son subsumibles o no en la conducta descrita por el legislador. Incluso, en el caso que nos ocupa, la disposición prevé las dos modalidades en las que una gestión de cobro puede ser entendida como práctica abusiva: cuando se realice utilizando medidas de coacción *física o moral*.

En otras palabras, el legislador ha dado pautas de cómo se puede configurar la coacción, de manera que el operador jurídico pueda concretar en cada caso concreto si la conducta realizada por el sujeto se adecua o no a la prevista en la norma sancionatoria. En definitiva, como se afirmó en la Sentencia de fecha 25-VI-2014, pronunciada en el proceso de Inc. 163-2013, el significado de la disposición a aplicar –en este caso la que prevé la conducta sancionable– no puede ser descubierto, encontrado o hallado por el intérprete con una simple lectura del texto, sino que este debe construirlo en función del problema a resolver.

D. Trasladando las anteriores nociones al presente caso se advierte que el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, como órgano aplicador de las infracciones previstas en la LPC, tiene la competencia para determinar si las gestiones de cobro realizadas por el proveedor se han materializado mediante coacción física o moral.

Por consiguiente, al declarar la ilegalidad de las resoluciones pronunciadas por el citado Tribunal Sancionador, bajo el argumento de que la conducta realizada por Credomatic no había sido prevista de manera expresa como una gestión de cobro “coactiva”, la Sala de lo Contencioso Administrativo desconoció la competencia del referido tribunal para determinar si el proveedor había incurrido o no en la infracción que se le atribuye. Como efecto de esa decisión, también ha privado a los consumidores de la debida protección frente a posibles abusos de sus proveedores, pues ello implicaría que el aludido Tribunal Sancionador no podría aplicar en ningún caso la sanción prevista en las disposiciones antes citadas, aun en aquellos en los que, a la luz del uso común del término “coacción”, las gestiones de cobro podrían ser calificadas como coactivas. *Esta desprotección conlleva una vulneración al derecho a la seguridad jurídica de los consumidores, pues se verían impedidos de obtener una tutela no jurisdiccional frente a posibles prácticas abusivas de sus proveedores, por lo que deberá estimarse la pretensión con relación a este derecho.*

4. Respecto de la supuesta vulneración al derecho a una resolución motivada es preciso indicar que esta Sala ha afirmado en ocasiones anteriores que una mayor indeterminación o contenido valorativo de los términos, conceptos o expresiones legales de un tipo penal o sancionador exige de parte de la autoridad que los aplique una labor de justificación más intensa o detenida –una carga argumentativa especial–.

De ahí que, si la autoridad demandada consideraba que el contenido del término “coacción” era de difícil o imposible determinación, debía exponer las razones con base en las cuales arribó a esa conclusión. No obstante, se advierte que al trasladar sus

consideraciones abstractas sobre el principio de legalidad y el mandato de tipicidad al asunto sometido a su conocimiento, dicha autoridad señaló que no era posible sancionar a Credomatic por la infracción que se le atribuía, pero no razonó porqué consideraba que la coacción –física o moral– debía ser entendida como un concepto jurídico de una vaguedad, ambigüedad o indeterminación tal que no pudiera ser aplicable bajo ningún supuesto, como concluyó en su pronunciamiento.

En consecuencia, *dicha autoridad también vulneró el derecho a una resolución motivada, por lo cual es procedente estimar la pretensión con relación a ese derecho.*

VI. Determinada la vulneración constitucional derivada de la actuación de la autoridad demandada, corresponde establecer el efecto restitutorio de esta sentencia.

1. El art. 35 inc. 1º de la L.Pr.Cn. establece que el efecto material de la sentencia de amparo consiste en ordenarle a la autoridad demandada que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la vulneración constitucional. Pero, cuando dicho efecto ya no sea posible, la sentencia de amparo será meramente declarativa, quedándole expedita al amparado la promoción de un proceso en contra del funcionario personalmente responsable.

En efecto, de acuerdo con el art. 245 de la Cn., los funcionarios públicos que, como consecuencia de una actuación u omisión dolosa o culposa, hayan vulnerado derechos constitucionales deberán responder, con su patrimonio y de manera personal, de los daños materiales y/o morales ocasionados. En todo caso, en la Sentencia de fecha 15-II-2013, emitida en el proceso de Amp. 51-2011, se aclaró que, aun cuando en una sentencia estimatoria el efecto material sea posible, el amparado siempre tendrá expedita la incoación del respectivo proceso de daños en contra del funcionario personalmente responsable, en aplicación directa del art. 245 de la Cn.

2. A. En el presente caso, *el efecto restitutorio consistirá en dejar sin efecto la sentencia pronunciada por la Sala de lo Contencioso Administrativo con fecha 19-XII-2012, debiendo las cosas volver al estado en que se encontraban antes de la emisión de dicha providencia. En consecuencia, la autoridad demandada deberá emitir una nueva resolución definitiva en el proceso contencioso administrativo con ref. 377-2009, conforme a los parámetros de constitucionalidad establecidos en esta sentencia. Esta Sala emitirá las resoluciones de seguimiento que sean necesarias para verificar el cumplimiento de esta decisión.*

B. Asimismo, de acuerdo con los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1º de la L.Pr.Cn., los consumidores afectados por la decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo tienen expedita la promoción de un proceso por los daños materiales y/o morales resultantes de la vulneración de derechos constitucionales declarada en esta sentencia, directamente contra las personas que cometieron dicha transgresión.

Ahora bien, al exigir el resarcimiento del daño directamente a las personas responsables, independientemente de que se encuentren o no en el ejercicio de sus cargos, deberá comprobárseles en sede ordinaria que incurrieron en responsabilidad civil, por lo que en el proceso respectivo se tendrá que demostrar: (i) que la vulneración constitucional ocasionada por su actuación dio lugar a la existencia de tales daños –morales o materiales–; y (ii) que dicha circunstancia se produjo con un determinado grado de responsabilidad –dolo o culpa–. Asimismo, deberá establecerse en dicho proceso, con base en las pruebas aportadas, el monto estimado de la liquidación que corresponda, dependiendo de la vulneración acontecida y del grado de responsabilidad en que se incurrió en el caso particular.

POR TANTO, con base en las razones expuestas y en lo prescrito en los arts. 2 y 245 de la Cn., así como en los arts. 32 al 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República, esta Sala **FALLA**: (a) *Sin lugar* la petición planteada por el abogado Juan Pablo Ernesto Córdova Hinds, como apoderado del Banco de América Central, S.A., y de Credomatic de El Salvador, S.A. de C.V., de requerir documentación para ser incorporada al proceso; (b) *Declarase que ha lugar* el amparo promovido por la presidenta de la Defensoría del Consumidor en contra de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por la vulneración del derecho a la seguridad jurídica de los consumidores y del derecho a una resolución motivada de esa institución; (c) *Déjase sin efecto* la sentencia en virtud de la cual la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró la ilegalidad de las resoluciones emitidas por el Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor con fechas 16-III-2009 y 15-III-2009 y todos los actos derivados del acto reclamado, debiendo retrotraerse el proceso contencioso administrativo en cuestión hasta antes de la emisión de la referida resolución, con el objeto de que la autoridad demandada emita nuevamente un pronunciamiento definitivo de conformidad con los parámetros de constitucionalidad establecidos en esta sentencia; (d) *Queda expedita* a los consumidores de Credomatic la vía indemnizatoria, por los daños materiales y/o morales ocasionados, contra las personas que cometieron la vulneración constitucional declarada en esta sentencia; y (e) *Notifíquese*.