

**94-2013**

## **Inconstitucionalidad**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las trece horas con cincuenta y seis minutos del dieciséis de octubre de dos mil quince.

El presente proceso constitucional fue promovido por los ciudadanos Ricardo Antonio Mena Guerra y Henry Salvador Orellana Sánchez, a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad por vicio de contenido del *art. 144-A de la Ley de Protección al Consumidor* (en adelante LPC, artículo introducido a dicha ley mediante el Decreto Legislativo n° 286, de 31-I-2013, publicado en el Diario Oficial n° 34, Tomo n° 398, de 19-II-2013), por la supuesta contradicción con los arts. 11 y 12 Cn.

La disposición impugnada prescribe lo siguiente:

### *“Procedimiento simplificado*

Art. 144-A.- Cuando se trate de denuncias de oficio, y los hechos estén claramente determinados, por haberse consignado en actuaciones de la Defensoría del Consumidor o probado con actuaciones de otras instituciones haberse reconocido por el infractor, constar en registros administrativos o por otras circunstancias justificadas, el expediente se podrá tramitar en procedimiento simplificado, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) En la resolución de admisión de iniciación, además de lo señalado en el reglamento de esta ley, se especificará el carácter simplificado del procedimiento;

b) En el plazo de tres días siguientes a la notificación del referido auto, el presunto infractor podrá formular alegaciones y presentar los documentos que estimen convenientes, así como proponer la práctica de las pruebas que consideren necesarias. Este mismo plazo servirá para hacer las alegaciones cuando se hubieran adoptado medidas cautelares anticipadamente;

c) El Tribunal efectuará las actuaciones oportunas y, cuando fuera procedente, ordenará las pruebas que hubiesen sido admitidas. En este procedimiento el Tribunal podrá excepcionalmente ordenar diligencias complementarias que fueren necesarias para dictar su resolución;

d) Realizadas las actuaciones señaladas en el literal anterior, el Tribunal dictará la resolución definitiva. Antes de dictar esta resolución, si apreciase que han dejado de concurrir los extremos que justifican el procedimiento simplificado o a la vista de la complejidad de las infracciones o, en su caso, de las reclamaciones de los consumidores, el Tribunal podrá resolver que continúe la instrucción por los trámites del procedimiento ordinario, notificándose así al presunto infractor y, en su caso, a los interesados para que en el plazo de cinco días hagan alegaciones o propongan prueba si lo consideran conveniente;

e) La resolución que decide tramitar el expediente mediante el procedimiento simplificado no admitirá ningún recurso.

En cualquier caso, siempre se seguirá este procedimiento cuando se trate del conocimiento de las infracciones previstas en los artículos 42, letras a) y e), 43, letras b) y f) y 44, letras a), e), f) y g)”.

En este proceso han intervenido los demandantes y el Fiscal General de la República.

*Analizados los argumentos y considerando:*

**I. 1. A.** La demanda de inconstitucionalidad fue admitida para examinar la supuesta

contradicción entre el art. 144-A LPC y los derechos de defensa y a la presunción de inocencia de las personas en el procedimiento administrativo sancionador “simplificado”. La violación al derecho de defensa (art. 11 Cn.) se produciría de dos formas: *primero*, al establecer (en el inc. 1° letra b) un plazo de tres días para que el presunto infractor formule alegaciones, presente documentación de descargo y se pronuncie sobre las medidas cautelares anticipadas. Comparado con el procedimiento sancionador ordinario que contiene la LPC, y considerando el carácter masivo y voluminoso de la logística de los expedientes contractuales en el Derecho de Consumo, dicho plazo es excesivamente reducido, irrazonable y sin fundamento válido. *Segundo*, denegar sin justificación alguna (en el inc. 1° letra e) el acceso a un recurso sobre la decisión que finalice el procedimiento simplificado, sería una forma de vulnerar el derecho de defensa de los presuntos infractores.

Por otra parte, la violación al derecho a la presunción de inocencia (art. 12 Cn.) consistiría en que los dos supuestos para la aplicación del procedimiento simplificado (cuando haya denuncia oficiosa con determinación clara de los hechos; y cuando se trate de alguna de las infracciones enumeradas en el inc. 2° del artículo impugnado) establecen un procedimiento sancionador abreviado que tiene como fundamento para su aplicación una presunción de culpabilidad. Según los demandantes, en esos dos tipos de casos el legislador habría creado un procedimiento en el que los infractores no tienen las mismas garantías de defensa que el resto y que tendría por objetivo probar la inocencia y no la culpabilidad. Afirmando que esa distinción no está justificada, agregaron que la ley trataría de no dilatar una decisión que prejuzga como culpables a los presuntos infractores y que desde antes de iniciar el procedimiento ya ha sido dictada como condenatoria o que se asume con seguridad que así será.

*B.* Se aclara que la pretensión original de los demandantes también cuestionó el art. 12-A LPC (que limita los tipos de comisiones o recargos que pueden cobrarse a los consumidores), por la supuesta violación del principio de legalidad y de los derechos de libre contratación y propiedad; y el art. 83 LPC (que confiere al tribunal sancionador el poder de ordenar la reposición de la situación alterada por la infracción), por la supuesta contradicción con el principio de exclusividad de la jurisdicción y el derecho a la protección jurisdiccional. Mediante resolución de 25-IV-2014, esta Sala declaró improcedente la pretensión respecto de dichos motivos, debido a que los contrastes normativos planteados por los demandantes se basaron en interpretaciones inaceptables de las normas constitucionales invocadas como parámetros de

control y por falta de argumentación suficiente de las violaciones constitucionales alegadas.

En dicha resolución este tribunal recordó que: i) la ley puede utilizar conceptos indeterminados siempre que sea posible concretar su contenido mediante criterios objetivos y justificables, lo que los demandantes no descartaron en el presente caso; ii) el control de proporcionalidad sobre medidas relativas a la libertad de contratación no puede basarse en especulaciones de los demandantes sobre efectos de una regulación, ajenas al contenido de la disposición impugnada; iii) el derecho de propiedad no incluye la protección de una potencial obtención de ganancias derivadas del ejercicio de una actividad económica; y iv) el principio de exclusividad de la jurisdicción no impide que otros órganos constitucionales o legales resuelvan conflictos jurídicos mediante la aplicación del Derecho, siempre que estas decisiones sean revisables por los jueces.

C. Por medio de escrito de 29-VII-2013, los demandantes plantearon un motivo adicional de inconstitucionalidad del art. 12-A inc. 1° y 5° LPC, que prohíbe el establecimiento y el cobro de ciertas comisiones o recargos. Alegaron que dicha prohibición se extiende temporalmente “aún para contratos que se hayan perfeccionado con anterioridad a la entrada en vigencia de esta norma”, “incluye relaciones jurídicas preexistentes” que “fueron pactadas con anterioridad a la vigencia de la norma, pero que al momento de su suscripción nacieron válidas conforme el ordenamiento jurídico vigente”. Para demostrar su idea, citaron el art. 43 del decreto de reforma indicado en el preámbulo, donde se dispone que a la cartera de créditos existentes con saldos pendientes de pago al entrar en vigencia dicha reforma, se le aplicará el art. 12-A LPC noventa días después de tal inicio de vigencia. De esa manera se violaría la prohibición de retroactividad de la ley, art. 21 Cn.

Aunque este planteamiento no fue analizado al principio del proceso, de todas formas su contenido amerita una decisión de rechazo, es decir, de *sobreseimiento*. El propio alegato de los demandantes indica que la prohibición de establecimiento y cobro de ciertas comisiones carece de un efecto perjudicial inmediato sobre créditos preexistentes derivados de dichos recargos, en el sentido de impedir su cobro. Precisamente para que esas situaciones jurídicas consolidadas no fueran afectadas es que se incluyó un *régimen de transición o una regla de interface*, que consistió en un período durante el cual la aplicación del art. 12-A LPC fue diferido o postergado, precisamente para que los créditos pendientes pudieran agotar sus efectos. Si ese tiempo no fue aprovechado en algún caso ello constituiría un asunto propio de la forma de aplicación concreta

de esa regla y no el efecto de una norma retroactiva. De esta manera, el motivo de inconstitucionalidad en mención se basa en una interpretación aislada de la disposición referida, sin argumentación suficiente para justificar su examen en un proceso de inconstitucionalidad.

D. Al revisar las pretensiones que ameritan un examen de fondo en esta sentencia, se obtiene una conclusión similar, de configuración defectuosa de la pretensión, respecto al motivo de supuesta violación al derecho de defensa por “denegar sin justificación alguna [...] el acceso a un recurso sobre la decisión *que finalice* el procedimiento simplificado” (destacado añadido). La transcripción del art. 144-A inc. 1° letra e) LPC expresa literalmente que “La resolución que decide tramitar el expediente mediante el procedimiento simplificado no admitirá ningún recurso”, es decir, que no se refiere a la decisión final del procedimiento simplificado, sino a la que le da inicio. Para la resolución final, contrario a lo expresado por los demandantes, el art. 147 LPC sí establece un recurso. Dado que el motivo de inconstitucionalidad se basa en atribuir al objeto de control un contenido normativo ajeno a su formulación, *dicha pretensión también debe rechazarse*, por medio de un sobreseimiento.

2. La Asamblea Legislativa presentó su informe sobre la constitucionalidad de los artículos impugnados en forma extemporánea, es decir, después de que el tiempo conferido para ello había terminado. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala, el efecto de esa demora es la preclusión del plazo procesal o la imposibilidad de realizar luego, válidamente, el acto requerido, de modo que su cumplimiento tardío carece de relevancia jurídica y procesal y no puede ser considerado en el análisis de la pretensión planteada (así se ha reiterado en las Sentencias de 16-XII-2013, 23-XII-2014 y 23-I-2015, Inc. 7-2012, Inc. 42-2014 e Inc. 53-2012).

3. El Fiscal General de la República, en su opinión, luego de consideraciones conceptuales sobre el principio de inocencia y el debido proceso, dijo que el art. 144-A LPC “niega eventualmente a los sancionados a través de los distintos medios como son las excepciones materiales y procesales su derecho a defenderse, existiendo la infracción constitucional señalada”; y que “limita el Derecho de Defensa en cuanto, que no existe la posibilidad de revisión o reconsideración por parte de la misma autoridad que emitió el acto”. Sobre el plazo para ejercer la defensa dijo que “no existe la inconstitucionalidad [...] ya que existe un plazo establecido por el legislador, el cual dicha Sala deberá en su momento valorar si el mismo es insuficiente”. Y en cuanto a la supuesta violación de la presunción de inocencia dijo que “no existe violación [...] ya que en la misma no se establece una presunción de culpabilidad,

sino que se trata de un procedimiento simplificado que podría equivaler por sus características al proceso sumario en materia civil, es decir que los plazos se restringen pero respetando el debido proceso”.

**II.** Para resolver sobre la pretensión planteada es necesario retomar la jurisprudencia constitucional sobre el alcance pertinente de los derechos de defensa y a la presunción de inocencia, en relación con las medidas legislativas de simplificación del procedimiento administrativo sancionador (III); con base en ello, se procederá al examen de los motivos de inconstitucionalidad planteados por los demandantes (IV).

**III.** 1. El *derecho de defensa* (art. 11 inc. 1° Cn.) garantiza a toda persona la facultad de intervenir y participar activamente en un proceso o procedimiento cuyo resultado pueda afectar sus restantes derechos, ejerciendo todos los medios de oposición lícitos y razonables para resistir, desvirtuar o refutar la pretensión o imputación en su contra. Entre los poderes o facultades básicos del derecho de defensa, la jurisprudencia de esta Sala ha mencionado los siguientes: conocer el fundamento de la pretensión o imputación adversa; intervenir en el procedimiento personalmente o con asistencia técnica; plantear una explicación alternativa o teoría del caso favorable a sus derechos en juego, sobre los hechos relevantes en discusión y la normativa aplicable; ofrecer prueba a su favor; participar en la práctica de toda la prueba, según el caso; y evaluar o criticar los resultados de esa actividad, con argumentos que deben ser considerados al justificar la resolución respectiva (como ejemplos, las Sentencias de 18-XII-2009, 22-II-2013 y 23-II-2015, Inc. 23-2003, Inc. 8-2011 e Inc. 82-2011, por su orden).

A partir de lo anterior, el asunto discutido en este proceso exige referirse a una manifestación particular del derecho de defensa centrada en una dimensión temporal, es decir, una *cuestión de tiempo*. Aunque la Constitución no se refiere a ella de modo expreso al establecer el derecho de defensa, la regulación convencional o de los tratados de derechos humanos sí reconoce el *derecho de las personas* “acusadas o inculpadas de un delito” a “*disponer del tiempo adecuado para la preparación de su defensa*” (art. 14.3.b del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y art. 8.2.c de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Estos preceptos complementan a la Constitución en materia de derechos fundamentales (Sentencia de 1-IV-2004, Inc. 52-2003, considerando V.3); y son aplicables también a procedimientos sancionatorios distintos a los de materia penal (Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, *Observación General N° 32, Artículo 14. El derecho a un juicio*

*imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, 2007, párrafo 16; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 1-VII-2011, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, párrafo 115).

Lo que constituye el “tiempo adecuado para la preparación de la defensa” debe responder a parámetros generales y objetivos, con flexibilidad para adaptarse a las circunstancias particulares de cada caso. El legislador puede considerar, por ejemplo, la complejidad del asunto (tipo de tema, pluralidad de partes, cantidad de etapas, dificultades probatorias, etc.), la severidad de la sanción aplicable, la diferencia relativa con los procedimientos ordinarios, los efectos del agotamiento del plazo, las potestades de dirección del procedimiento del órgano aplicador, etc. Este último, por su lado, puede ajustar el tiempo conferido por la ley a las circunstancias del caso ante causas justificadas de demora; peticiones fundadas de aplazamiento, prórroga o suspensión; o la ponderación de los fines del procedimiento con los demás intereses implicados, sin perjuicio de la responsabilidad por dilaciones indebidas en la gestión del trámite. La *Observación General N° 32* antes citada destaca la importancia de la conducta del interesado, quien debe pedir un aplazamiento, si lo considera necesario (párrafo 32).

2. El tiempo suficiente para la defensa es una variable a considerar en el *diseño legal de los procesos y procedimientos*. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el legislador puede elegir entre distintas formas de organizar, diseñar o estructurar los procesos jurisdiccionales (Sentencias de 18-XII-2009, 12-XI-2010, 23-XII-2010 y 28-IX-2012; Inc. 23-2003, Inc. 40-2009, Inc. 5-2001 e Inc. 120-2007, por su orden). Ese conjunto de posibilidades implica que la ley puede establecer el modelo procesal o procedimental que considere óptimo, de acuerdo con los fines respectivos. El hecho de que la estructura del procedimiento (el orden de sus distintos elementos, etapas, fases, grados) deba relacionarse con el objeto o los fines que ella persigue significa que, en cierto modo, la forma (o estructura) sigue a la función (o finalidad). Esta idea es aplicable también al procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo, también es cierto que la disposición del orden o la configuración de las etapas de un procedimiento –incluidos los tiempos para cada una de ellas– depende en cierta medida de los derechos y las competencias de los sujetos que intervendrán en su realización. Así, atendiendo a los derechos de las partes, una eventual limitación de derechos mediante una sanción administrativa exige que el procedimiento respectivo observe el principio contradictorio (incluido en el concepto de “debido proceso”, art. 14 Cn., Sentencia de 19-V-2010, Amp. 404-

2008), es decir, que debe incluir oportunidades para que el supuesto infractor exponga y compruebe sus afirmaciones de hecho y critique o refute las que se le oponen. Desde el plano de las competencias, las fases procesales pueden caracterizarse por las funciones y la capacidad de decisión que distintos órganos ejercen en su inicio, desarrollo y clausura.

Hay que aclarar que las oportunidades de defensa y su “tiempo adecuado” o suficiente no funcionan únicamente como garantía del administrado. El diseño legal de un proceso o procedimiento implica resolver la tensión entre una *dimensión de poder* (potestativa o de autoridad), expresada en la competencia para decidir sobre los actos que limitan derechos y las transiciones entre etapas; y una *dimensión de saber* (cognoscitiva o epistémica), relacionada con la cantidad y calidad de información necesaria para tomar esas decisiones. El balance entre estas dos dimensiones es una forma de racionalizar (limitar, controlar) el ejercicio del poder, pues de ese modo las decisiones quedan condicionadas a la verificación empírica de distintos niveles de probabilidad, sobre la existencia de los supuestos fácticos que las motivan. Así, la decisión deja de ser un simple acto de poder (una mera expresión de voluntad) y se convierte en una elección cuyo fundamento puede ser confirmado o refutado de manera intersubjetiva.

3. Junto con el derecho de defensa, la dimensión cognoscitiva o epistémica del procedimiento administrativo sancionador se garantiza además mediante el respeto del *derecho a la presunción de inocencia* (art. 12 inc. 1° Cn.) del supuesto infractor. Tal derecho es esencialmente aplicable en todo procedimiento sancionador (Sentencias de 17-XII-1992, 29-IV-2013 y 20-IV-2015, Inc. 3-92, Inc. 18-2008 e Inc. 148-2012, respectivamente), sin perjuicio de algún matiz particular (por ejemplo, en el estándar de prueba requerido para una decisión condenatoria en material penal, distinguible del necesario en otros ámbitos sancionadores). La presunción de inocencia es la expresión procesal o procedimental del derecho de libertad inherente a toda persona (art. 2 inc. 1° Cn.), es decir, que cuando a ella se le atribuye un delito o una infracción, su situación antes (o fuera) del procedimiento (de ejercicio libre de sus derechos) se protege mediante una calidad o condición (la inocencia) establecida por la ley, que a partir de la imputación y durante el procedimiento, debe ser aceptada como verdad inicial, provisional o interina, que por ello no necesita ser demostrada.

Las principales consecuencias del estado de inocencia se presentan en dos ámbitos: las posibilidades de restricción de derechos dentro del proceso o procedimiento y las exigencias probatorias de una eventual decisión sancionadora. Primero, los derechos de una persona libre o

inocente no pueden ser limitados por medidas que, de acuerdo a las circunstancias, constituyan o se asemejen a penas o sanciones anticipadas, lo que representa un límite a las medidas cautelares y a las formas de tratamiento del supuesto infractor de parte de las autoridades. Segundo, ya que la inocencia no necesita prueba, el sujeto de la imputación no tiene que probar dicha condición, aunque, por eso mismo, la culpabilidad sí debe ser probada. Dado que el supuesto infractor no necesita probar su inocencia y, lógicamente, no le interesa probar su culpabilidad, la carga de probar la imputación corresponde a quien acusa y, en el procedimiento administrativo sancionador, a la Administración titular de la potestad punitiva (que por exigencia del principio de legalidad es la que debe establecer los presupuestos para la sanción, entre ellos la culpabilidad).

Asimismo, en vista de que la inocencia no necesita prueba y de que la culpabilidad sí debe ser demostrada, la prueba sobre esta última no puede ser dispensada por la ley, mediante descripciones del supuesto típico de la infracción, reglas de procedimiento o normas sobre cargas y obligaciones del administrado que exoneren o descuenten la comprobación de la imputación. La ley que constitucionalmente debe respetar la presunción del estado de inocencia no puede al mismo tiempo establecer la presunción de su estado contrario, es decir, el de culpabilidad (Sentencia de 5-X-2011, Inc. 54-2005). Además, la carga de probar la imputación no puede ser invertida hacia el administrado y este no puede ser obligado a aportar información autoincriminatoria (Sentencia de 13-VII-2011, Amp. 16-2009, que se refiere al alcance de las obligaciones informativas del administrado).

Sin embargo, la prohibición constitucional de presunciones *legales* de culpabilidad no se opone a la formulación de presunciones *racionales* en el mismo sentido, elaboradas por el órgano sancionador a partir de los elementos de juicio derivados de la actividad de investigación y de prueba. En este último caso, el órgano aplicador no se exonera de la carga de probar la imputación, sino que, a falta de datos sobre afirmaciones de hecho inmediatamente referidos a la conducta objeto de la imputación, construye con indicios las inferencias o razonamientos que permiten sostener una tesis o conclusión que respalda en grado suficiente la veracidad del comportamiento atribuido. Aunque la conexión racional entre los datos probatorios y las conclusiones pueda ser diversa (más o menos distante), de cualquier forma la documentación de las actuaciones administrativas no predetermina el resultado, su contenido no se “presume” cierto o veraz por sí mismo, sino que únicamente posee una relevancia probatoria

inequívoca, que debe ser evaluada dentro del conjunto de elementos probatorios sobre el caso.

Por otro lado, es necesario aclarar que la carga de la prueba de la imputación comprende tanto a la existencia de la infracción (o a la ocurrencia del supuesto de hecho así calificado por la ley) como a la participación o autoría del responsable de dicha infracción. En tal sentido, es posible que las fuentes de prueba sobre estos dos aspectos sean distintas, de modo que el órgano sancionador, como producto de su actividad de control, inspección o indagación, disponga de antecedentes informativos que, sujetos a la posibilidad de contradicción por el interesado, reduzcan la necesidad de una actividad de comprobación más amplia, dentro del procedimiento sancionador propiamente dicho. En este caso, una abreviación o aceleración del trámite será compatible con el derecho a la presunción de inocencia siempre que conserve: la carga de la prueba de la Administración, una oportunidad para cumplir con ella dentro del procedimiento y el turno de refutación del señalado como infractor (esta posibilidad es la que convierte en prueba a un mero dato de investigación).

4. En relación con lo antes dicho se ubica el tema de la *simplificación del procedimiento administrativo sancionador*. Ello forma parte de la más amplia y variada actividad de simplificación administrativa, que a su vez tiene como contexto general diversas iniciativas nacionales y regionales de mejora regulatoria o mejora en la calidad de las normas administrativas. Se trata de un esfuerzo de adaptación del funcionamiento de la Administración Pública a las exigencias del mercado y la economía, en vista de la importancia de estos factores sociales para que cada Estado cumpla con sus obligaciones de promoción y fomento del bienestar común (arts. 1 inc. 1º, 101 y 102 Cn.). Una de las orientaciones principales de esos cambios es incrementar el uso eficiente de los medios personales, materiales y temporales de la Administración, a través de reformas en su estructura orgánica, en la normativa que la rige y en sus procedimientos, lo que debería mejorar su capacidad de respuesta ante los requerimientos y expectativas de los administrados.

La eficiencia administrativa pretendida por medio de la simplificación es una manifestación del *principio constitucional de eficacia*, reconocido en el art. 168 ord. 15º Cn., que incluye entre las atribuciones y obligaciones del titular del Órgano Ejecutivo la de: “Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos” (aunque este principio también está aludido en el mandato de “cumplida” justicia, del art. 182 atribución 5ª Cn.). La jurisprudencia constitucional ha relacionado el principio de eficacia con la aceleración del procedimiento

legislativo (Sentencia de 13-XI-2001, Inc. 41-2000), con la colaboración interorgánica en materia tributaria (Sentencia de 20-I-2009, Inc. 84-2006) y con los estándares constitucionales del servicio civil (Sentencia de 28-II-2014, Inc. 8-2014). Se trata de una exigencia fundamental de la actuación pública, en el sentido de procurar y lograr de manera efectiva, real o práctica, en la mayor medida posible, los resultados esperados de dicha actividad, los fines correspondientes o los objetivos previamente fijados, en armonía con el interés público y con los límites del ordenamiento jurídico (art. 246 inc. 2° Cn.).

Ahora bien, la evaluación sobre el grado de efectividad o consecución de los fines perseguidos por la actividad administrativa no puede ser indiferente al tiempo en el que esos efectos son obtenidos. No solo importa el qué y el cómo, sino también el cuándo. El tiempo de la actuación administrativa supone costos personales y sociales relevantes, pues, por ejemplo, una de las fuentes de deterioro de la legitimidad y la confianza ciudadana en la Administración es precisamente la lentitud burocrática. Además, la capacidad para determinar la duración de un procedimiento y el momento de su finalización es una manifestación de poder, el poder de hacer esperar a los administrados, y por ello es que tiene relevancia la aceleración de las respuestas institucionales como dimensión de la eficacia administrativa. Entre las vías para esa agilización está la simplificación de los procedimientos administrativos, que puede comprender una reordenación de trámites, supresión de pasos innecesarios, reducción de plazos de algunas etapas, cambios en la documentación de las actuaciones o en las formas de comunicación, etc.

También es frecuente que un rediseño funcional de los procedimientos administrativos se complemente con atribuciones o poderes de dirección del procedimiento que permitan al órgano aplicador una mayor capacidad de gestión sobre su ritmo, infundiéndole velocidad o evitando retrasos originados por actuaciones dilatorias de los intervinientes. Así, junto con la reducción legal de plazos, se prevé un mecanismo de control que asegure la efectividad de ese cambio normativo, así como su adaptación flexible al desenvolvimiento de la actuación administrativa. En dicho sentido, el decreto identificado al principio de esta sentencia expresa entre sus considerandos (n° IV): “Que otro de los aspectos que se persigue con estas reformas, es la de ampliar las facultades de los distintos órganos de la Defensoría, de tal suerte que puedan ejercer mejor sus funciones y defender de forma más efectiva los derechos de las y los consumidores”.

Por supuesto, la búsqueda de respuestas administrativas más veloces no es un fin en sí

mismo, que pueda sobreponerse a la razón de ser del procedimiento administrativo. Este constituye una forma u ordenación de actividades (en su mayoría relacionadas con la obtención, intercambio, registro y análisis de información) dirigidas a producir válidamente un acto administrativo que, por sus efectos sobre la situación jurídica de los administrados, debe garantizar tanto el respeto a los derechos fundamentales de estos, como el mayor acierto posible en la elección de los medios para cumplir con los fines de la actuación administrativa. En dicho sentido, la simplificación del procedimiento administrativo enfrenta una tensión inicial entre la rapidez y el fundamento suficiente para una decisión atinada, pero dicha tensión puede superarse cuando la abreviación de fases o el acortamiento de plazos respondan a criterios objetivos o justificados y se acompañen de poderes de dirección o gestión del procedimiento que permitan compatibilizarlo con un campo suficiente de ejercicio de los derechos del administrado.

**IV.** Con base en lo anterior se analizarán los dos motivos de inconstitucionalidad que subsisten como objeto de la pretensión.

*1.* Según los demandantes, el art. 144-A inc. 1° letra b) LPC fija un plazo “excesivamente reducido, irrazonable y sin fundamento válido” para ejercer la defensa del supuesto infractor en el procedimiento sancionador simplificado. Esta Sala observa que dicho plazo es de 3 días, mientras que en el procedimiento ordinario es de 5 (art. 145 LPC), en ambos casos días hábiles (art. 167 LPC y 145 inc. 2° Código Procesal Civil y Mercantil), de modo que la diferencia relativa del plazo abreviado no es por sí misma indicativa de exceso. La masificación de la actividad contractual del supuesto infractor debería indicar una capacidad de gestión documental compatible con una respuesta oportuna en estos casos, más que limitaciones para el ejercicio de su defensa. La diversidad de temas objeto de la defensa tampoco predetermina insuficiencia del plazo, pues se trata de asuntos que pueden examinarse, documentarse o prepararse en forma simultánea, dentro del plazo conferido.

Asimismo, la disminución relativa del plazo de defensa no puede interpretarse en forma aislada. Primero, porque el art. 144-A LPC, en las letras c) y d) del inc. 1°, indica con claridad que los 3 días mencionados no comprenden necesariamente la actividad de práctica o producción de la prueba, lo que, según el caso, podrá realizarse en forma sucesiva, en un lapso propio para ello, incluso con diligencias complementarias del tribunal sancionador. Segundo, y más importante, es que la letra d) antes indicada establece expresamente que: “si [dicho órgano]

apreciase que han dejado de concurrir los extremos que justifican el procedimiento simplificado o a la vista de la complejidad de las infracciones o, en su caso, de las reclamaciones de los consumidores, el Tribunal podrá resolver que continúe la instrucción por los trámites del procedimiento ordinario”.

En otras palabras, dentro de los poderes de dirección o gestión del procedimiento simplificado que se reconocen al Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor, la misma disposición impugnada prevé una “cláusula de desaceleración” de dicho procedimiento, que permite un retorno a la versión “extendida” u ordinaria del trámite, ajustando el ritmo de las actuaciones administrativas. Al relacionar esa alternativa con el alcance del derecho a disponer de un tiempo adecuado para la preparación de la defensa, expuesto en el considerando anterior (III.2), resulta que si el supuesto infractor considera necesaria y justificada una extensión del plazo legal o incluso el abandono de la versión simplificada del procedimiento, puede plantearlo así en su escrito de defensa, dado que el artículo impugnado prevé un mecanismo para flexibilizar la aceleración pretendida que, como ya se dijo (III.4), sí tiene fundamento válido, de acuerdo con el principio constitucional de eficacia administrativa. Por estas razones, *se declarará que no existe la inconstitucionalidad alegada.*

2. La supuesta violación al derecho a la presunción de inocencia consistiría en que los supuestos para simplificar el procedimiento sancionador (cuando haya denuncia oficiosa con determinación clara de los hechos; y cuando se trate de alguna de las infracciones enumeradas en el inc. 2° del art. 144-A LPC) y la disminución del plazo de defensa equivaldrían a una presunción de culpabilidad. Este argumento es inaceptable porque, como ya se dijo, la abreviación del procedimiento es razonable o justificada, pero además hay que destacar que en ningún momento dicha simplificación dispensa a la Administración de la carga de probar la culpabilidad del supuesto infractor (de nuevo, basta leer las letras c) y d) del inc. 1° del art. 144-A LPC, que regulan expresamente la necesidad de actividad probatoria dentro del procedimiento simplificado). La idea de que ese espacio probatorio es para probar la inocencia y no la culpabilidad es una simple afirmación de los demandantes, sin base racional en el contenido de la disposición impugnada.

La frase: “Cuando se trate de denuncias de oficio, y los hechos estén claramente determinados” se refiere a la disponibilidad de antecedentes informativos (arts. 58 letra f), 101, 143 inc. 2°, 144 inc. 1°, 155 LPC) que disminuyen o descartan la necesidad de una actividad de

comprobación más amplia, aunque solo respecto de uno de los extremos probatorios de la infracción (su existencia), dejando subsistente la necesidad de prueba sobre la participación o autoría del supuesto infractor. Esta carga probatoria de la Administración tiene una oportunidad para ser cumplida en el diseño legal del procedimiento simplificado, durante la fase de prueba a que se refiere el art. 144-A inc. 1° letra c). La lista de infracciones del inc. 2° de dicho artículo tampoco implica una presunción de culpabilidad, pues no hay dispensa de prueba, sino que incluye infracciones que por su forma de comisión (por ejemplo, uso de cláusulas abusivas, oferta de productos vencidos u obstaculización de funciones de la Defensoría) hacen probable la preexistencia de información pertinente, que disminuya la carga de una indagación empírica más dilatada. En consecuencia, también *se desestimaré este punto de la pretensión.*

**Por tanto,**

Con base en las razones expuestas, disposiciones y jurisprudencia constitucional citadas y en el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, en nombre de la República de El Salvador, esta Sala

**Falla:**

1. *Declárase* que en el art. 144-A de la Ley de Protección al Consumidor (introducido a dicha ley mediante el Decreto Legislativo n° 286, de 31-I-2013, publicado en el Diario Oficial n° 34, Tomo n° 398, de 19-II-2013), *no existe la inconstitucionalidad alegada*, respecto a la supuesta violación de los derechos de defensa y a la presunción de inocencia, arts. 11 y 12 Cn., porque la reducción del plazo para la defensa en el procedimiento sancionador simplificado es justificada y razonable, además de que no contiene una presunción de culpabilidad, pues no dispensa a la Administración de la carga de probar la existencia de la infracción y la responsabilidad del supuesto infractor.

2. *Sobreséese* el presente proceso en relación con la supuesta inconstitucionalidad del art. 12-A incs. 1° y 5° de la Ley de Protección del Consumidor, por la supuesta violación a la prohibición de retroactividad (art. 21 Cn.), porque dicha disposición incluyó un régimen de transición para agotar los créditos pendientes, de modo que el motivo de inconstitucionalidad se basó en una interpretación aislada de dicha disposición legal.

3 *Sobreséese* el presente proceso en relación con la supuesta inconstitucionalidad del art. 144-A inc. 1° letra e) de la Ley de Protección del Consumidor, por la supuesta violación al derecho de defensa (art. 11 Cn.), porque dicha disposición no deniega el recurso contra la

decisión final del procedimiento simplificado, sino contra la que le da inicio, de manera que el motivo de inconstitucionalidad atribuyó al objeto de control un contenido normativo ajeno a su formulación.

4. *Notifíquese* la presente decisión a todos los sujetos procesales.

5. *Publíquese* esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días siguientes a esta fecha, para lo cual se enviará copia al Director de dicha oficina.

A. PINEDA.-----J. B. JAIME.-----E. S. BLANCO R.-----R. E. GONZALEZ.-----  
PRONUNCIADO POR LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LO SUSCRIBEN.-----E.  
SOCORRO C.-----SRIA.-----RUBRICADAS.