

247-2005

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA: San Salvador, a las diez horas treinta minutos del veintinueve de abril de dos mil once.

El presente Proceso Contencioso Administrativo ha sido promovido por My Dream, Sociedad Anónima de Capital Variable, que puede abreviarse My Dream S.A. de CV., del domicilio de San Luis La Herradura, Departamento de La Paz, por medio de su representante legal señor Leonel Antonio Santos Escobar, contra el Ministerio de Economía.

Impugna la resolución proveída por el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoria del Consumidor), de las once horas treinta minutos del uno de abril de dos mil cinco, en la cual resolvió: 1) Devolver a la denunciante la cantidad de doscientos ochenta dólares de los Estados Unidos de América equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta colones, más un cargo del 5 % de dicho valor, sumando en total la cantidad de doscientos noventa y cuatro dólares de los Estados Unidos de América equivalentes dos mil quinientos setenta y dos colones con cincuenta centavos de colón; y 2) Se impone a la actora una multa por el valor de trescientos dólares de los Estados Unidos de Norte América equivalentes a dos mil seiscientos veinticinco mil colones, por infracción de la Ley de Protección al Consumidor: otorgando un plazo de tres días hábiles para dar cumplimiento a lo ordenado por esa Dirección General, bajo la prevención que en caso de incumplimiento, se remitirá certificación de dicha resolución a la Fiscalía General de la República.

Han intervenido en el proceso: la sociedad actora en la forma antes mencionada; el Ministerio de Economía como autoridad demandada, por las razones que en el apartado relativo a la admisión de la demanda sé expondrán; el licenciado Oscar Jerónimo Ventura Blanco quien luego fue sustituido por el licenciado Manuel Antonio González Portillo, ambos en representación del señor Fiscal General de la República; y la señora Irma Consuelo Galdámez Rivera, tercera beneficiaria con el acto impugnado.

I. CONSIDERANDOS:

A. ANTECEDENTES DE HECHO.

ALEGATOS DE LAS PARTES

1. DEMANDA.

a) Autoridad demandada y acto impugnado

La parte actora interpone la demanda contencioso administrativa contra la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) del Ministerio de Economía, por la emisión del acto administrativo descrito en el preámbulo esta sentencia.

Por medio de la resolución de las quince horas treinta y cinco minutos del día once de enero del año dos mil seis, esta sala encauzó la demanda contra el Ministerio de Economía, a quien se tiene como autoridad demandada.

b) Circunstancias,

La impetrante expresa que la negociación y firma del contrato a que se refiere el presente juicio, se verificó el día veinte de diciembre de dos mil tres, posteriormente, el día catorce de febrero de dos mil cuatro, la Señora Irma Consuelo Galdámez Rivera, haciendo uso de su membresía compareció a las instalaciones del Hotel Bahía del Sol, ubicadas en la Playa Costa del Sol, y posteriormente a esa visita, ya en el mes de marzo de dos mil cuatro, expresó mediante nota dirigida a la Presidencia del hotel que a su criterio, la comida del hotel es de mala calidad y con precios exorbitantes, que recibió mala atención del personal administrativo y de servicio, agregando que su membresía se refiere a una habitación sencilla que puede ser ocupada por un máximo de dos personas y que en su familia son diez y no se le explicó tal situación. A consecuencia de lo anterior, la Señora Galdámez Rivera, presentó la denuncia ante la Unidad de Derechos Reales y Personales de la Procuraduría General de la República. Ante tal situación los personeros *de* la actora, a fin de resolver la situación planteada a la mayor brevedad posible; y no obstante que dicha señora ya había hecho uso de las instalaciones del hotel le ofrecieron, no obstante existir un contrato legal y obligatorio para ambas partes, y poseer el hotel, un documento con fuerza ejecutiva, como lo es una letra de cambio firmada por la señora Galdámez Rivera, por la cantidad de un mil ciento veinte dólares de los Estados Unidos de América, que equivalen a nueve mil ochocientos colones, dar por terminado el contrato y devolverle la prima cancelada por la misma, mediante servicios hoteleros.

Posteriormente con fecha once de junio de dos mil cuatro, la señora Galdámez Rivera, compareció ante la Dirección de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), expresando que el contrato ya había sido anulado por el departamento jurídico del Hotel Bahía del Sol, por presentar múltiples errores en su elaboración, cosa que no es cierta, y exigió ante la misma que se le regresara la totalidad de lo cancelado en concepto de prima (folio 4).

Así las cosas, la referida señora Galdámez Rivera, aprovechándose de la buena fe, y a

sabiendas de que era ella quien no quería continuar con la contratación, denunció una serie de hechos inexistentes en contra de la impetrante, como son: al Que el contrato había sido anulado por el departamento jurídico del Hotel Bahía del Sol, por presentar múltiples errores en su elaboración, lo cual, era falso, pues no fue sino hasta el día veintitrés de julio de dos mil cuatro, durante el desarrollo de la segunda audiencia, ante la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), la que fue iniciada a raíz de la supuesta anulación del contrato, que ante esa misma autoridad, el licenciado Francisco Pocasangre, en representación del Hotel Bahía del Sol probó que el contrato no estaba anulado y pese al hecho de no haber logrado ningún tipo de acuerdo conciliatorio con la referida, a efecto de expresar materialmente la voluntad de llegar a un arreglo satisfactorio para ambas partes, dio por finalizado el contrato en esa misma audiencia y entregó el mismo a la Señora Galdámez Rivera, junto con la letra de cambio firmada por ésta y la hoja de autorización de cargos automáticos, ofreciendo devolverle los doscientos ochenta dólares mediante servicios hoteleros, lo cual no fue aceptado por dicha consumidora, la cual si se dio por recibida de toda esa documentación; situación que se comprueba mediante el original y copia del acta de desacuerdo en la segunda audiencia antes relacionada, los cuales fueron oportunamente agregados con la demanda respectiva. b) La señora Galdámez Rivera, manifestó en una carta enviada al presidente del Hotel Bahía del Sol, que a ella no le explicaron que la habitación contratada era para dos personas y que su familia era de diez personas, a lo que agregó que la comida era de mala calidad y los precios exorbitantes, carta que también ya se encuentra agregada en autos, y como fuera comprobado mediante la agregación de la documentación consistente en la hoja de datos de venta y la hoja de puntos de verificación, que obran en autos, desde antes de la contratación la señora Galdámez Rivera, sabía perfectamente que la membresía que contrataba era la membresía, tipo "studio", que le daba derecho a la utilización de una habitación con una capacidad máxima de cuatro personas, y no dos personas como falsamente dijo la misma; por lo que no es cierto que no le haya explicado tal situación (folio 3 vuelto).

No obstante lo anterior, la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), pese al hecho de haberse comprobado que lo denunciado por la consumidora, no existía al momento de recibir la denuncia, otorga valor probatorio a ese dicho injurioso y falaz, y procedió a resolver en contra de la sociedad actora, sin tomar en consideración que la consumidora en referencia hizo uso de su membresía del Hotel Bahía del

Sol, habiendo recibido por parte de la impetrante, la prestación de servicios que esta ofrece a sus socios, razón por la cual, lo resuelto administrativamente por el Director General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), en el sentido de ordenar la devolución de la totalidad de lo cancelado en concepto de prima por dicha consumidora, resulta a la luz del derecho una apreciación errónea (folio 4).

c) Derechos que considera violados.

La demandante alega que considera que la intervención directa de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) en caso que exista un contrato entre las partes, contraviene el principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Constitución de la República y la prevalencia de la voluntad de las partes en los actos o contratos privados en virtud de lo establecido en el artículo 1309 del Código Civil además para que las obligaciones contenidas en el contrato se perfeccionen deben cumplir con los requisitos que establece el artículo 1316 del Código Civil.

d) Petición.

La sociedad demandante solicita que esta Sala declare en sentencia definitiva, que es ilegal la resolución emitida por el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) de las once horas y treinta minutos del uno de abril de dos mil cinco, y las consecuencias jurídicas de la misma.

2. ADMISION DE LA DEMANDA

La demanda fue admitida contra el Ministerio de Economía en virtud de la derogatoria de la Ley de Protección al Consumidor, y de lo establecido en el artículo 4 de la misma, según el cual el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía sería el encargado de aplicar las disposiciones de dicha Ley, por medio de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), y en el artículo 5 del mismo cuerpo legal, se le otorgaban a dicho Ministerio una serie de facultades tendientes a la protección efectiva del interés de los consumidores, y en vista que la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) desapareció como dependencia del Ministerio de Economía, quien tiene la legitimación pasiva para conocer sobre las controversias suscitadas contra actuaciones de la Dirección en comento, es el superior jerárquico de la misma, es decir el Ministerio de Economía.

Se tuvo por parte a la sociedad demandante, por medio de su representante legal señor Leonel Antonio Santos Escobar. Se requirió informe a la autoridad demandada sobre la

existencia del acto administrativo que se le atribuía y que remitiera el expediente administrativo. Se suspendió provisionalmente de la ejecución de los efectos del acto impugnado; y se ordenó notificar la existencia de este proceso a la señora Irma Consuelo Galdámez Rivera, en calidad de tercera beneficiaria con el acto impugnado.

3. INFORMES DE LA PARTE DEMANDADA.

Se tuvo por rendido el informe requerido a la autoridad demandada, quien manifestó que efectivamente la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), pronunció el acto objeto de la impugnación.

Se requirió el informe a que hace referencia el artículo 24 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se confirmó la medida cautelar otorgada; y se notificó al Fiscal General de la República la existencia de este proceso.

En el segundo informe la Ministra de Economía, en representación de la extinta Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) esencialmente manifestó que: la consumidora presentó denuncia contra "Bahía del Sol", pidiendo la intervención de la demandada, en síntesis, porque no le quería reintegrar la cantidad de doscientos ochenta dólares de los Estados Unidos de América equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta colones, que le fue retirada de su cuenta de ahorros en el Banco Credomatic, hoy de América Central en concepto de membresía local para uso de sus instalaciones en la Costa del Sol, mediante un contrato que fue anulado por jurídicos de la empresa por tener errores y del cual se arrepintió de su aceptación; que el dinero no se le quiere devolver, porque quieren obligarle a que lo invierta en la utilización de los servicios del hotel (folio 44).

La señora Galdámez Rivera, presentó fotocopia del contrato de membresía supuestamente anulado, en el que consta que era por el precio de un mil cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América, equivalente a doce mil doscientos cincuenta colones, con prima inicial de doscientos ochenta dólares de los Estados Unidos de América, equivalente a dos mil cuatrocientos cincuenta colones (folio 44 vuelto).

La Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor); como primera providencia, procedió a realizar gestión telefónica con "Bahía del Sol", habiendo respondido el licenciado Francisco Pocasangre, asesor jurídico, quien manifestó que ya tenía conocimiento del caso y que se le había hecho saber a la denunciante que por reglamentos

internos no podían reintegrar el dinero y que la opción que se le daba era que se gastara el mismo en el uso del hotel; lo cual no fue aceptado por la consumidora, manifestando ésta, que se continuara el caso hasta su solución por la vía de conciliación personal o resolución administrativa. En vista de tal petición se pasaron las diligencias para trámite. Mediante esquela de notificación realizada el nueve de julio de dos mil cuatro, se citó a "Bahía del Sol" para que compareciera a audiencia de conciliación que se llevaría a cabo a las nueve horas treinta minutos del quince de julio del mismo año; a la cual comparecieron ambas partes pero no hubo acuerdo entre ellas, porque el representante de la Proveedora ofreció anular el contrato firmado y traer la letra de cambio y ofreció realizar las gestiones pertinentes con el objeto de poder negociar la devolución de lo cancelado, para lo cual solicitó se reprogramara una nueva audiencia (folio 44 vuelto).

Por medio de esquela de notificación realizada el veintiuno de julio de dos mil cuatro, se citó a "Bahía del Sol" para otra audiencia de conciliación que se realizaría a las nueve horas treinta minutos del día veintitrés de julio del mismo año; a la cual comparecieron ambas partes, pero no hubo acuerdo porque el representante de "Bahía del Sol" ofreció la devolución de lo cancelado en servicios hoteleros, lo que la consumidora no aceptó; habiendo la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy defensoría del Consumidor) emitido la resolución correspondiente, que ahora se demanda (folio 44 vuelto).

El representante legal de "My Dream" en síntesis fundamenta su pretensión, en los aspectos siguientes: que la demandada violó el principio de legalidad por haber intervenido en un caso en que existe un contrato entre las partes intervinientes y la prevalencia de la voluntad de las partes en los actos y contratos privados tal como lo establecen los Arts.1309 y 1316 del Código Civil; en otras palabras se afirma que se ha violado la libertad contractual; que la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) pese al hecho de haberse establecido que el motivo invocado por la consumidora, no existía al momento de recibir la denuncia, otorgó valor a dicho alegato y resolvió en contra de su representada, no tomando en consideración que la señora Galdámez Rivera hizo uso de su representada se agrava ante la imposición de una multa, aduciendo haber infringido el Art.16 de "la Ley", lo cual no tiene ninguna relación con lo denunciado por la consumidora, pues esta nunca alegó el incumplimiento del contrato o el establecimiento de cláusula oscura del mismo; que en lo resuelto por la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) no se

determina alguna causa imputable a su representada como proveedor, sino más bien imputable al consumidor, en virtud de su desistimiento, por lo que no tiene razón de ser la multa i in puesta a su representada; y que además se determina imposición de la multa sin hacer mención alguna a las circunstancias agravantes o cualquier otro tipo de parámetro que haya utilizado para fijarla (folio 45).

También expresa que la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) no ha violado el principio de legalidad como se afirma en la demanda, al contrario, ha dado cumplimiento a la Ley de Protección al Consumidor (ahora derogada), porque el consumidor haciendo uso del derecho que le otorgaba el artículo 23 letra c) de la referida Ley, solicitó la intervención de la misma, en razón de que decidió desistir del contrato de membresía suscrito por incumplimiento de lo ofrecido y pretendió que se le devolviera la prima. Tal decisión se hizo saber al apoderado de Bahía del Sol, la cual no fue aceptada por éste. Además en la citada Ley se establecía en forma clara de qué manera se salvaguardaría el interés de los consumidores, y la proveedora no cumplió con lo ofrecido a la señora Galdámez Rivera y al tratar de llegar a un acuerdo no se logró. Por otra parte, Bahía del Sol tuvo todas las oportunidades para ejercer su defensa, pero no presentó ningún tipo de alegatos ni pruebas en su defensa (folio 46).

Respecto a la libertad contractual y violación de disposiciones del Código Civil, la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) argumentó que en ningún momento se violó la libertad contractual ya que como lo establece el Código Civil en su artículo 1416 que literalmente dice: *"Todo contrato legalmente celebrado, es obligatorio para los contratantes, y solo cesan sus efectos entre las partes por el consentimiento mutuo de éstas o por causas legales"* por su parte el Código de Comercio en su artículo 945, dice " las obligaciones, actos y contratos mercantiles en general, se sujetarán a lo prescrito en el Código Civil salvo las disposiciones del presente título", siendo el caso por el cual la demandante interpuso el recurso y se actuó conforme a la ley ya que se protegía el interés del consumidor y se realizó conforme a lo establecido en los artículos 16 literal h), 20 y 23 de la Ley de Protección al Consumidor, respaldando además las valoraciones del caso que lo llevaron a tomar la decisión objeto de este proceso (folio 46 vuelto).

Sobre la multa impuesta, el artículo 31 de la ley de Protección al Consumidor (ahora derogada), disponía como se sancionarían las infracciones a la misma y que en los registros de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) se

encontraron varios expedientes donde consta que Bahía del Sol fue amonestada primero, y sancionada en reiteradas ocasiones por infracciones a la citada Ley, y ello sirvió de base para determinar el monto de la multa impuesta (folio 48 vuelto).

Se dio intervención al licenciado Oscar Jerónimo Ventura Blanco, en su calidad de delegado del Fiscal General de la República quien posteriormente fue sustituido por el licenciado Manuel Antonio González Portillo, y se dio por recibido el expediente administrativo en los términos relacionados en la razón de presentación suscrita por el Secretario de esta Sala, el que se ha tenido a la vista.

4. TÉRMINO DE PRUEBA.

El juicio se abrió a prueba por el término de ley sin que las partes o la tercera beneficiaria hicieran uso de esta etapa procesal.

5. TRASLADOS.

Posteriormente se corrieron los traslados que ordena el artículo 28 de la Ley de la jurisdicción Contencioso Administrativa, con los siguientes resultados:

a) La parte actora hizo uso de su derecho en esta etapa procesal en términos generales reiteró y amplió los argumentos expresados en la demanda.

b) El Ministerio de Economía, reiteró los argumentos vertidos en los informes presentados anteriormente.

c) La representación fiscal consideró que la autoridad demandada ha actuado de conformidad con la Ley, ya que el consumidor presentó denuncia contra la sociedad impetrante en razón de que solicitó la intervención de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), quien posteriormente dio por recibida la denuncia, citó a ambas partes a conciliación a la cual no llegaron a acuerdos concretos en la primera audiencia, compareciendo el representante de la sociedad a la segunda, haciendo ésta uso de su derecho de audiencia en la cual no se llegó a un arreglo entre las partes. Que del estudio del presente expediente, la representación fiscal considera que no ha existido ilegalidad en la resolución emitida por la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), ya que se ha emitido de conformidad a la legislación vigente al momento de dictarse el acto y siguiendo el debido proceso en contra de My Dream S.A. de C.V., por lo que considera que los actos emitidos por la demandada son legales (folio 97).

d) La tercera beneficiaria hizo uso del traslado conferido, expresando que es conocido, la

forma agresiva en que los Ejecutivos de Venta de este tipo de Instituciones acosa al futuro cliente, tratando de convencerlo con argucias y malicias más allá del contenido del contrato que ofrecen; así las cosas, en el afán de poder retirar el acoso del agente vendedor, aceptó firmar un contrato de servicios para la empresa denunciada, a fin de tener una recreación juntamente con su grupo familiar en el Hotel Bahía de Sol, ofreciendo un servicio diferente en el contrato al prestado en la realidad en sede del hotel, en donde ciertamente asistió una vez para comprobar que lo establecido en dicho contrato era realidad, pero expresó que la situación fue diferente de lo que se señalaba, no era el equivalente del servicio que se recibía, razón por la cual reclamó en ese instante al personal de servicio y gerencia respecto al derecho y atención que le correspondía según la firma del contrato; argumentando en ese instante que a eso equivalía el tipo de membresía a la que le había hecho acreedora, siendo totalmente diferente a lo que se le explicó antes y durante la firma del contrato, por lo cual pidió que se dejara sin efecto la membresía y firma del contrato, informándosele que el contrato sería anulado por el departamento Jurídico del Hotel Bahía del Sol y que reintegrarían lo pagado, lo que nunca se dio y que continúa a la fecha. Como éste no fue cancelado en el instante, es que con el derecho que le asistía por violación a lo pactado en la firma del contrato y porque coartaba parte de su patrimonio al no quererle devolver la cantidad en dólares que había entregado a la firma del contrato y amparada al principio constitucional que regula el Artículo 11 de la Constitución de la República, se presentó el día once de julio del año dos mil cuatro ante la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del consumidor), dependencia del Ministerio de Economía; ahí alego que el contrato suscrito fuese anulado y devuelto lo pagado, no habiendo podido llegar a ninguna conciliación con la empresa demandada (folio 106).

B. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Objeto y límite de la pretensión.

La parte actora impugna la resolución emitida por el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), de las once horas treinta minutos del uno de abril de (los mil cinco, en la cual resolvió: 1) Devolver a la denunciante la cantidad de doscientos ochenta dólares de los Estados Unidos de Norte América equivalentes a dos mil cuatrocientos cincuenta colones, mas un cargo del 5 % de dicho valor, sumando en total la cantidad de doscientos noventa y cuatro dólares de los Estados Unidos de Norte América equivalentes dos mil quinientos setenta y dos colones con

cincuenta centavos de colón; y 2) Se impone a la actora una multa por el valor de trescientos dólares de los Estados Unidos de Norte América equivalentes a dos mil seiscientos veinticinco mil colones, por infracción de la Ley de Protección al Consumidor, otorgando un plazo de tres días hábiles para dar cumplimiento a lo ordenado por esa Dirección General, bajo la prevención que en caso de incumplimiento, se remitirá certificación de dicha resolución a la Fiscalía General de la República.

La sociedad demandante hace caer su pretensión en:

Que la intervención directa de la Dirección de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), en el caso que existe un contrato entre las partes, contraviene el principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Constitución de la República y la prevalencia de la voluntad de las partes en los actos y contratos privados tal como lo establece el artículo 1309 del Código Civil.

En cuanto a lo alegado por la demandante en relación a la multa impuesta, esta Sala no conocerá de tal situación en vista que únicamente se hizo una relación de hechos sin fundamentar legalmente el derecho que se considera violado, por lo tanto no se efectuará un pronunciamiento al respeto.

2. Potestad Sancionadora de la Administración Pública y sobre el principio de Legalidad.

Según importantes corrientes doctrinarias, el ius puniendi del Estado, concebido como la capacidad de ejercer un control social coercitivo ante lo constituido como ilícito, se manifiesta en la aplicación de las leyes por los Tribunales que desarrollan dicha jurisdicción, y en la actuación de la Administración Pública al imponer sanciones a las conductas calificadas como infracciones por el ordenamiento. Dicha función administrativa desarrollada en aplicación del ius puniendi, se conoce técnicamente como potestad sancionadora de la Administración.

Como otras potestades de autoridad, ésta se ejerce dentro de un determinado marco normativo que deviene primeramente de la Constitución de la República. En tal sentido, los artículos 7, 22, 32 de la Ley de Protección al Consumidor, y 40 del Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor (ahora derogados), sujetaban inicialmente la potestad sancionadora administrativa al cumplimiento del debido proceso: "*...la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas...*". Pero sobre todo, en congruencia con la Constitución de la República y los fundamentos del Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora

encuentra su límite máximo en el mandato de legalidad que recoge el inciso primero del artículo 86 de la Constitución de la República. Así pues, en virtud de la sujeción a la Ley, la Administración sólo podrá funcionar cuando aquella la faculte, ya que las actuaciones administrativas aparecen antes como un poder atribuido por la Ley, y por ella delimitado y construido. Esta premisa de habilitación indudablemente extensible a la materia sancionatoria, deviene en la exigencia de un mandato normativo que brinde cobertura a todo ejercicio de la potestad.

Nuestra normativa constitucional recoge principios y limitaciones aplicables a la potestad sancionatoria, destacándose entre otros el principio de legalidad.

Según algunos tratadistas el principio de legalidad o Primacía de la ley es un principio fundamental del Derecho Público conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas. Por esta razón se dice que el principio de legalidad establece la seguridad jurídica.

Se podría decir que el principio de legalidad es la regla de oro del Derecho Público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

3. Análisis jurídico.

i) Normativa aplicable.

La Ley de Protección al Consumidor (ahora derogada), de conformidad a lo expresado en sus considerandos, surgió a la vida jurídica con el fin, entre otros, de cumplir con la obligación de propiciar el desarrollo económico y social, motivación que guarda coherencia propia con el artículo 101 de la Constitución de la República.

Como parte de ello se deben crear condiciones óptimas tanto para el incremento de la producción de bienes como para la defensa de los intereses de los consumidores. Debe el Estado, en este contexto, además de fomentar la libre competencia, conferir a los consumidores de los derechos necesarios para su legítima defensa.

En ese sentido la Ley de Protección al Consumidor (ahora derogada), establecía:

Art. 4 "El Órgano Ejecutivo en el Ramo de Economía será el encargado de aplicar las disposiciones de esta Ley, a través de la Dirección General de Protección al Consumidor".

El art. 16 de dicha Ley establecía "Cualquiera que fuere la naturaleza del Contrato, se tendrá por no escritas las cláusulas o estipulaciones contractuales que, b) Impliquen renuncia de

los derechos que esta Ley reconoce a los consumidores o que de alguna manera limite su ejercicio."

El art. 20 de la misma señalaba que "Las ofertas de servicios deberán establecerse en forma clara, de tal manera que los mismos no den lugar a duda en cuanto a su calidad, cantidad, precio y tiempo de entrega.

El art. 22 decía, "Si los productos o servicios se entregan al consumidor en calidad cantidad o en una forma diferente a la ofrecida, este tendrá las siguientes opciones:... II) La devolución de lo que hubiere pagado.... Lo anterior no libera de responsabilidad por las infracciones que comete a las disposiciones de esta Ley."

El art. 23 literal b) determinaba: "Cuando se contrate la adquisición de un bien o la prestación de un servicio y el consumidor entregare prima, cuota o adelanto y el bien no fuera entregado u el servicio no fuere prestado por las siguientes razones: (...) b) Causa Imputable al proveedor, por la cual este deberá reintegrar la totalidad de lo pagado, más un recargo del cinco por ciento".

Art. 31.- Las infracciones a las disposiciones de esta Ley, se sancionarán según la gravedad de la infracción, de la siguiente manera: c) Cuando la infracción se cometa por tercera vez, la multa se duplicara sobre el monto establecido en el literal anterior.

Art. 32.- Las sanciones serán impuestas por el ministerio a través de la dirección, mediante la comprobación del hecho denunciado, previa audiencia del interesado dentro del tercer día hábil siguiente al de la notificación respectiva.

Art. 38.- Las disposiciones de la presente Ley, por su carácter especial, prevalecerán sobre cualesquiera otras que la contraríen.

En el presente caso es aplicable la legislación referente a los contratos, específicamente el art. 1416 del Código Civil que dispone: "Todo contrato legalmente celebrado es obligatorio para los contratantes, y solo cesan sus efectos entre las partes por el consentimiento mutuo de éstas o por causas legales".

ii) Análisis del caso.

La parte actora aduce que considera que la intervención directa de la Dirección de Protección al Consumidor, en el caso en que existe un contrato entre las partes, contraviene el principio de legalidad, establecido en el artículo 11 de la Constitución de la República, y la prevalencia de la voluntad de las partes en los actos o contratos privados en virtud a lo

establecido en el artículo 1309 del Código Civil, que si bien es cierto el artículo 11 de la Constitución de la República reconoce la facultad sancionatoria de la autoridad administrativa, la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) emitió la resolución número 006 la cual considera injusta.

Como se ha dicho, para considerar que existe un debido proceso, es necesario que sea sustanciado conforme a la Constitución de la República, y además que se respete íntegramente el derecho de audiencia que está contemplado en el artículo 11 de la referida norma primaria, el cual se caracteriza, en primer lugar, por ser un derecho de contenido procesal, instituido como un pilar fundamental para la protección efectiva de los demás derechos de los gobernados; tal categoría consiste en que la privación de derechos debe ser necesariamente precedida de un proceso o procedimiento prescrito y ante entidades previamente establecidas, observándose las formalidades esenciales o procedimentales y las normas constitucionales procesales o procedimentales y que la decisión se dicte conforme a las leyes existentes con anterioridad al hecho que la hubiere motivado. De manera que la exigencia del procedimiento previo supone por un lado, hacer saber al administrado, la infracción o el ilícito que se le reprocha; y por otro lado, dar a todos los intervinientes la posibilidad de exponer sus razonamientos y facilitarle el ejercicio de los medios de defensa.

Ligado al derecho de audiencia, el de defensa asegura a las partes la posibilidad de alegar y sostener sus respectivas pretensiones y rebatir los fundamentos que la parte contraria haya podido formular en apoyo de las suyas.

Ahora bien, es claro que en el proceso concreto debe existir igualdad de armas entre los contendientes, esto es, que el juzgador o ente administrativo está obligado a aplicar de manera igualitaria la ley procesal, garantizando a las partes, dentro de sus respectivas posiciones, el equilibrio de sus derechos de defensa, sin conceder un trato favorable a ninguna de ellas.

El principio de contradicción ha de verse complementado pues con el principio de igualdad en la actuación procesal, porque no es suficiente que exista contradicción en el proceso, sino que para que ésta sea efectiva, se hace necesario también que ambas partes procesales, cuenten con los mismos medios ante el Tribunal o ente administrativo correspondiente, de exponer sus argumentaciones.

Corresponde entonces analizar si la actuación de la autoridad demandada se sujetó a la normativa señalada respetando los derechos de la demandante.

Según consta en el expediente administrativo, la señora Irma Consuelo Galdámez Rivera, se presentó el once de junio de dos mil cuatro a la Dirección de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), a interponer denuncia en contra del hotel Bahía del Sol (la demandante), alegaba en su denuncia que la misma estaba infringiendo la Ley de Protección al Consumidor por la insatisfacción ante la oferta y membresía, ya que la oferta brindada de no le fue cumplida y le ofrecieron una mala atención y al visitar el hotel se pudo constatar que las prestaciones ofrecidas eran diferentes.

Consta a folio 3 del expediente administrativo, el contrato suscrito entre la señora Irma Consuelo Galdámez Rivera y la Sociedad demandante, que incluye las condiciones de precio y forma de pago y el tipo de membresía estudio.

Como parte del trámite de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) se procedió a tratar de contactar vía telefónica a un representante del proveedor para resolver la denuncia para lo cual el proveedor no presentó una propuesta aceptable para el consumidor (folio 4 del expediente administrativo); lo anterior habilitó que se continuara con el trámite realizando las citas correspondientes al celebrar la primera audiencia conciliatoria a las doce horas veinticuatro del llueve de julio de dos mil cuatro. En la misma se ofrecieron propuestas a la demandante, posteriormente fueron citadas las partes a una segunda audiencia conciliatoria que se realizó a las nueve horas treinta minutos del veintitrés de julio del dos mil cuatro, en la cual se hicieron presentes las partes, y no se logró conciliar, en consecuencia la Defensoría de Protección al Consumidor emitió la resolución respectiva, en la cual también consta que las partes podrán solicitar una tercera audiencia por escrito dentro del término de ley, lo cual no fue solicitado según expediente administrativo (folio 12 del expediente administrativo).

Consta en el expediente administrativo a folios 46 y 17 la resolución número 006 que motivo el presente proceso, la cual en su contenido argumentan las valoraciones procesales y jurídicas que sirvieron de fundamento para pronunciar la resolución impugnada.

De lo expuesto se advierte entonces que, previo a pronunciar la resolución final en las diligencias antes dichas, la autoridad ahora demandada efectivamente dio trámite al procedimiento reglado previsto en el artículo 32 de la Ley de Protección al Consumidor (ahora derogada), del cual era competente para conocer y sustanciar. En cumplimiento a dicha disposición legal, tal como consta en el proceso administrativo la actora al no presentarse en

legal forma, se considera que no quiso por voluntad propia realizar alegaciones tácticas y jurídicas convenientes y proponer los medios de prueba pertinentes para desvirtuar la pretensión de su contraparte, razón por la cual sus afirmaciones de los hechos, que también debió probar, no fueron tomadas debidamente en cuenta por la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), al momento de resolver.

Es claro que habiéndose observado por parte de la autoridad demandada las formalidades procedimentales, se le dio cumplimiento a la obligación prescrita en el artículo 11 de la Constitución de la República de otorgar a la actora la real y legítima oportunidad de defensa.

En conclusión, ha quedado demostrado que en el presente proceso no ha existido la vulneración al principio de legalidad alegado por la sociedad My Dream, S.A. de C.V. por medio de su representante legal señor Leonel Antonio Santos Escobar.

También alega la parte actora que la resolución motivo del presente proceso contraviene "la prevalencia de la voluntad de las partes en los contratos...", en virtud que las apreciaciones hechas por la autoridad demandada se fundamentan en los artículos 16 y 20 de la Ley de Protección al Consumidor (derogada), sin existir prueba fehaciente sobre el extremo alegado por el consumidor, basándose única y exclusivamente en lo expresado por señora Irma Consuelo Galdámez Rivera.

Del estudio del expediente administrativo y del artículo 3 de la Ley de Protección al Consumidor (hoy derogada) se puede observar que el contrato carece de algunos elementos que estipulaba el artículo supra relacionado que son el fundamento legal para la emisión del fallo por parte de la autoridad demandada que hoy se impugna y que se mencionan textualmente. En concordancia a lo antes mencionado esta Sala expresa:

En cuanto a la prevalencia de la voluntad de las partes, es importante mencionar que el contenido del contrato está determinado por las cláusulas que la doctrina denomina "predispuestas", llamadas así porque también son establecidas de antemano por la demandante quien es la contratante. Estas cláusulas constituyen la característica usual de las contrataciones masivas, y no puede ser de otro modo, pues es una consecuencia de la necesidad de uniformar el contenido de contratos cuya celebración se ofrece al público en general en número casi ilimitado.

De lo anterior se determina que efectivamente existió una voluntad al momento de contratar por parte de ambos, ante tal situación se denota la prevalencia en la intención común de

las partes de contratar, tal y como se ha relacionado este es un criterio a tomar en cuenta en la interpretación de los contratos. No obstante ello las cláusulas que amparan tal contrato deben estar razonablemente redactadas, es decir que sean comprensibles, sencillas y que especifique el servicio que se ofrece, el motivo del presente proceso como se ha manifestado es la inconformidad de la señora Galdámez Rivera del ofrecimiento por parte de la demandante y las causas que se describen en el proceso administrativo que lo llevaron a tomar la decisión de querer desistir del contrato; ante la negativa del demandante de no solucionar tal situación, es que acudió la referida señora Galdámez Rivera a la Administración para que se tratara de solventar en esa sede y luego de agotar todo el proceso en la Dirección General de Protección al Consumidor no fue posible conciliar con la demandante, en base a las facultades que la Administración poseía y los argumentos planeados, teniendo presente que el objeto de la ley en esta materia era proteger a los consumidores del fraude o abuso del mercado. Esa dependencia del listado, considera que es necesario sancionar ese tipo de prácticas que menoscaban la economía de los consumidores, bajo ese fundamento la demandada pronunció el fallo condenatorio a la hoy impetrante.

Esta Sala procedió a examinar detenidamente el expediente administrativo tramitado en contra de la sociedad demandante, y ha constatado que, no obstante las oportunidades de defensa otorgadas en la prosecución de dicho procedimiento, la sociedad actora no negó ni trató de desvirtuar los hechos atribuidos; el desistimiento es una facultad que se regula legalmente y permite que una persona se desvincule del pacto que celebró, según sentencia pronunciada por esta Sala, referencia 320-C-2003 *"La gran característica de esta facultad reside en que no existe necesidad de alegar causa alguna para su ejercicio, pues la utiliza el consumidor o su libre arbitrio. Se pretende gire la voluntad del consumidor sea libérrima, beneficiándole así al eximirle de cualquier clase de prueba de la existencia de algún tipo de causa legítima para desligarse del contrato"*.

Por tanto, no hubo irrespeto a la prevalencia de la voluntad de las partes en los contratos tal como lo alega la parte demandante, ya que en sede administrativa la señora Irma Consuelo Galdámez Rivera manifestó la voluntad de querer desistir del contrato por todos los argumentos planteados en esa instancia.

4. Conclusión.

De lo anterior, se concluye que la actuación del Ministerio de Economía por medio de la

Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor) estaba apegada a lo que la misma ley le facultaba, y no habiéndose violentado la legalidad y la prevalencia de la voluntad de las partes, es procedente declarar la legalidad de la resolución impugnada.

II. FALLO.

POR TANTO, con fundamento en las razones expuestas y artículos 11, 12, 86 y 101 de la Constitución de la República; artículos 4, 5, 7, 20, 23 c), 31, 32, y 38 de la Ley de Protección al Consumidor (ahora derogada); artículos 1309 y 1416 del Código Civil; artículos 421 y 427 del Código de Procedimientos Civiles; artículo 706 del Código Procesal Civil y Mercantil y artículos 31 y 32 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a nombre de la República, esta Sala FALLA:

a) Declárase legal el acto contenido en la resolución pronunciada por el Ministerio de Economía, por medio de la Dirección General de Protección al Consumidor (hoy Defensoría del Consumidor), a las once horas y treinta minutos del tres de octubre de dos mil cinco.

b) Condénase en costas a la parte actora conforme al Derecho Común

c) Déjase sin efecto la medida cautelar otorgada en el auto de las quince horas treinta y cinco minutos del once de enero de dos mil seis y confirmada en el de las quince horas del treinta de junio de dos mil seis.

d) En el acto de la notificación, entréguese certificación de esta sentencia a las partes, a la representación fiscal y a la tercera beneficiaria con el acto impugnado.

e) Devuélvase el expediente administrativo a su respectiva oficina de origen.

NOTIFÍQUESE. ----- L. C DE AYALA----- M. POSADA. -----R. E. NUÑEZ -----DUEÑAS----- PRONUNCIADA POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LA SUSCRIBEN.----- S. RIVAS AVENDAÑO----- RUBRICADAS.-----

PRONUNCIA A POR LAS SEÑORAS MAGISTRADAS Y LOS SEÑORES MAGISTRADOS QUE LA SUSCRIBEN.