

**453-2015**

**Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.** San Salvador, a las nueve horas con cincuenta y un minutos del día catorce de junio de dos mil diecisiete.

El presente proceso de amparo fue promovido por la señora Yanci Guadalupe Urbina González, como Presidenta de la Defensoría del Consumidor (DC), en contra de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia (SCA), por la vulneración del derecho a la propiedad de los ahorrantes del Banco Citibank de El Salvador, S.A. –antes Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A., y ahora con el nombre comercial “Banco Cuscatlán”, con el que será identificado en esta sentencia–.

Han intervenido en la tramitación de este amparo la parte actora, la autoridad demandada, el tercero beneficiado y la Fiscal de la Corte Suprema de Justicia.

*Analizado el proceso y considerando:*

I. 1. La peticionaria relató que, el 19-XII-2006, planteó una denuncia ante el Tribunal Sancionador de la referida institución (TSDC) en contra del Banco Cuscatlán, ya que consideraba que este incumplía las prohibiciones a las entidades financieras establecidas en la Ley de Protección al Consumidor (LPC) al cobrar: (i) un recargo por inactividad de las cuentas con saldo igual o superior a \$25.00, sin considerar que tal inactividad no implicaba un mal manejo ni un incumplimiento contractual; y (ii) una comisión por administración de las cuentas de ahorro, generando ello dos cobros por un mismo motivo, lo cual constituía una práctica abusiva.

La denuncia en mención fue admitida por el TSDC el 1-II-2007. Al finalizar el procedimiento administrativo sancionador, dicho tribunal emitió la resolución del 10-X-2007, mediante la cual sancionó con una multa al referido banco, por la infracción al art. 44 letra d) de la LPC, y además le ordenó la devolución del recargo que había realizado por inactividad en las cuentas de ahorro. Inconforme con esa decisión, dicha sociedad interpuso un recurso de revocatoria en su contra, pero este fue declarado sin lugar por el TSDC el 8-XI-2007.

En virtud de ello, el aludido banco inició un proceso contencioso administrativo, en el cual demandó la supuesta ilegalidad de las resoluciones emitidas en su contra por el TSDC. Sus argumentos consistieron en que el TSDC había infringido el debido proceso y, además, interpretado y aplicado erróneamente algunas disposiciones de la LPC y de la Ley de Bancos (LB), con lo cual, a su vez, había aplicado una causal de responsabilidad objetiva, inobservando el principio de culpabilidad.

La SCA admitió la demanda y, con fecha 4-IX-2013, pronunció sentencia, en el proceso ref. 39-2008, en la cual declaró la ilegalidad de las decisiones del TSDC de: (i) 10-X-2007, en la que sancionó al Banco Cuscatlán al pago de \$485,810.40 por infracción al art. 44 letra d) de la LPC le ordenó la devolución de \$407,937.95 –que habían sido cobrados en concepto de recargo por inactividad de las cuentas de ahorro con saldos iguales o mayores a \$25.00 durante los meses diciembre de 2005 a octubre de 2006–; y le ordenó la devolución de \$32,445.34 –que habían sido cobrados en concepto de comisión por manejo de cuentas de ahorro durante el mismo período–; y (ii) 8-XI-2007, en la que se declaró sin lugar el recurso de revocatoria interpuesto por la referida sociedad y se confirmó la sanción antes mencionada.

En su sentencia la SCA determinó que existió un error de prohibición inducido por la Administración, ya que las normas NPB4-21 emitidas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) permitían esos cobros, y, además, aquellas eran de obligatorio cumplimiento a pesar de estar en aparente contradicción con la LPC. Así, eximió al banco de responsabilidad y declaró ilegales las actuaciones del TSDC, dando prevalencia a una norma infrarreglamentaria en detrimento de la aplicación de la LPC. Como consecuencia, estimó que la actuación reclamada vulneró los derechos a la seguridad jurídica y a la propiedad de los consumidores, específicamente de los ahorrantes del ahora Banco Cuscatlán.

2. Mediante el auto del 21-VIII-2015:

A. Se admitió la demanda, circunscribiéndose al control de constitucionalidad de la sentencia de la SCA del 4-IX-2013, en el proceso ref. 39-2008 –en la cual se declararon ilegales las resoluciones del TSDC del 10-X-2007 y 8-XI-2007–, en los términos planteados por los demandantes.

B. Se ordenó, como medida cautelar, que el Banco Cuscatlán –tercero beneficiado en este proceso– rindiera fianza suficiente para garantizar el pago de la cantidad de dinero a la cual fue condenado en la resolución del TSDC del 10-X-2007.

C. 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 la sentencia del 4-IX-2013, pero que esta no adolecía de los vicios alegados por la peticionaria.

D. Finalmente, se confirió audiencia a la Fiscal de la Corte, de conformidad con el art. 23 de la L.Pr.Cn., pero no hizo uso de ella, y al tercero beneficiado, con el fin de posibilitar su intervención en este proceso. La mencionada entidad bancaria alegó que actuó carente de dolo o

culpa al efectuar los cobros, pues ello era acorde con la NPB4-21 emitida por la SSF.

3. Por resolución del 23-X-2015 se confirmó la fianza decretada en el presente amparo, razón por la cual se ordenó al tercero beneficiado que cumpliera con tal medida. Asimismo, se requirió a la SCA el informe justificativo que prescribe el art. 26 de la L.Pr.Cn.

A. Por medio de escrito presentado el 7-XII-2015, el tercero beneficiado acreditó que había rendido fianza mediante la garantía de cumplimiento de pago F-168423 por \$8,930,748.35, la cual fue otorgada por Seguros e Inversiones, S.A.

B. La SCA sostuvo que este caso tiene elementos similares a los que se resolvieron en el Amp. 230-2013, por lo cual solicitó que se omitiera el plazo probatorio, de conformidad con el art. 29 de la L.Pr.Cn.

4. Por medio del auto del 4-V-2016 se declaró sin lugar la solicitud de omisión del plazo probatorio planteada por la autoridad demandada y se confirieron los traslados que ordena el art. 27 de la L.Pr.Cn. Al evacuar dicho trámite, la Fiscal de la Corte expresó que era procedente conceder el amparo solicitado. La parte actora reiteró los argumentos de sus anteriores intervenciones. La tercera beneficiada sostuvo que los cobros por inactividad en las cuentas de ahorro estaban permitidos en la legislación bancaria.

5. Mediante resolución del 16-IX-2016 se ordenó la apertura de la etapa probatoria en este proceso por un plazo de 8 días, de conformidad con el art. 29 de la L.Pr.Cn., lapso en el cual la parte actora y la autoridad demandada ofrecieron prueba documental.

6. A. Por auto del 10-XI-2016 se otorgaron los traslados que ordena el art. 30 de la L.Pr.Cn. La Fiscal de la Corte expresó que no era factible que la entidad bancaria ignorara que su conducta era antijurídica y punible con base en la LPC, por lo que consideró que la autoridad demandada había vulnerado el derecho a la propiedad de los ahorrantes. La parte actora, el tercero beneficiado y la autoridad demandada confirmaron los alegatos hechos en sus anteriores intervenciones.

B. Concluido el trámite establecido en la L.Pr.Cn., el presente amparo quedó en estado de pronunciar sentencia.

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 es determinar si la SCA, al pronunciar la sentencia del 4-IX-2013 en el proceso ref. 39-2008 –en la cual declaró la ilegalidad de las decisiones del TSDC del 10-X-2007 y 8-XI-2007–, vulneró el derecho a la propiedad de los ahorrantes del Banco Cuscatlán.

**IV. 1. A.** El *derecho a la propiedad* (art. 2 inc. 1° Cn.) faculta a una persona a: (i) usar libremente los bienes, que implica la potestad del propietario de servirse de la cosa y de aprovechar los servicios que rinde; (ii) gozar libremente de los bienes, que se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que deriven de su explotación; y (iii) disponer libremente de los bienes, que se traduce en actos de enajenación respecto a la titularidad del bien.

**B.** Las modalidades del derecho a la propiedad, esto es, el libre uso, goce y disposición de los bienes, se ejercen sin otras limitaciones más que aquellas establecidas en la Constitución o la ley como, por ejemplo, la función social.

**C.** En virtud del derecho a la propiedad, no solo se tutela el dominio, sino también reclamaciones basadas en otros derechos reales como la herencia, el usufructo, la habitación, la servidumbre, la prenda y la hipoteca.

**2. A.** El derecho a la propiedad está relacionado con el Derecho de los Consumidores, que –según la Sentencia del 10-IV-2012, Inc. 9-2010– es uno de los pilares del Derecho Constitucional Económico. La protección de los derechos del destinatario final del mercado forma parte de la política de competencia, la cual tiene como finalidad lograr el crecimiento económico y, principalmente, el bienestar de la población.

Las normas que componen el Derecho de los Consumidores procuran la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos y, con ello, que se alcance un nivel de justicia social coherente con los valores de la Constitución. Mediante este tipo de normas el poder público puede y debe intervenir en la solución de las controversias generadas por las desigualdades que produce el inevitable libre juego de fuerzas del mercado –en las cuales generalmente son los consumidores los principales afectados–. Así, se establecen las condiciones necesarias para que los agentes económicos (públicos y privados) involucrados en una relación comercial puedan desarrollarse de forma armónica.

**B.** Desde esta perspectiva, el Derecho de los Consumidores se relaciona íntimamente con el mercado y sus vicisitudes. Por ello la normativa correspondiente debe estar orientada a

corregir las eventuales fallas de la dinámica comercial, ya que las relaciones económicas del mercado involucran fenómenos contrarios al espíritu de la Constitución Económica, como la competencia desleal, la publicidad engañosa y los monopolios. Si bien en un principio se consideró indispensable proteger al consumidor en sentido estricto –el adquirente de bienes de consumo–, la expresión “protección al consumidor” abarca otros supuestos en los que dicha protección es igualmente necesaria, como es el caso de los usuarios de servicios (prestados directamente por la Administración Pública o brindados por particulares concesionarios).

C. La condición de “consumidor” o “usuario” se adquiere en virtud de la relación que se entabla con un agente proveedor (público o privado) en calidad de adquirente, beneficiario o destinatario de algún producto o servicio. En consecuencia, para tener la condición de “consumidor” o “usuario” es necesario estar vinculado con un proveedor en el contexto de las relaciones de mercado. Y sobre estas ejerce su actuación el Estado, en su papel de garante de los derechos de los consumidores.

El consumo de bienes y la adquisición de servicios implican una relación de intereses económicos –el juego de oferta y demanda–, en la cual el interés del consumidor o usuario reside en obtener el bien o servicio por un precio justo, razonable y en las condiciones ofrecidas y pactadas. Así, la distorsión de las leyes del mercado, por especulación, monopolio o publicidad engañosa, entre otros, afectan el interés económico de los consumidores y dan lugar a la tutela judicial, a través de las instituciones creadas para ello, en caso de arbitrariedad o discriminación.

Los derechos básicos de los consumidores son: *(i)* a la protección de su salud y seguridad, *(ii)* a la protección de sus intereses económicos y ambientales, *(iii)* a la información y educación, *(iv)* a la representación, y *(v)* a la justa reparación de los daños por medio de procedimientos rápidos, eficaces y poco costosos.

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)* certificaciones notariales de las resoluciones pronunciadas por el TSDC el 10-X-2007 y el 8-XI-2007, mediante las cuales dicho tribunal, respectivamente, sancionó al entonces Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A., con una multa de \$485,810.40, por infracción al art. 44 letra d) de la LPC, y declaró sin lugar el recurso de revocatoria que contra dicha decisión interpuso dicha entidad bancaria; y *(ii)* certificación de la sentencia pronunciada por la SCA el 4-IX-2013 en el proceso contencioso administrativo ref. 39-

2008, extendida por su secretario.

*B.* De acuerdo con el art. 331 del Código Procesal Civil y Mercantil, la certificación expedida por el secretario de la SCA 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 consigna. Asimismo, de conformidad con el art. 30 de la Ley del Ejercicio Notarial de la Jurisdicción Voluntaria y de Otras Diligencias y en virtud de que no se ha probado la falsedad de las certificaciones notariales presentadas, estas constituyen prueba de los hechos que constan en los documentos que reproducen.

*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 el TSDC siguió un procedimiento administrativo sancionador contra el Banco Cuscatlán en virtud de la denuncia interpuesta por la Presidenta de la DC en razón de la presunta infracción al art. 44 letra d) de la LPC; *(ii)* que, habiendo concluido el procedimiento correspondiente, en sentencia del 10-X-2007 se sancionó a la entidad bancaria mencionada a pagar \$485,810.40 por infracción al art. 44 letra d) de la LPC y se ordenó la devolución de \$407,937.95 –que se habían cobrado en concepto de recargo por inactividad de las cuentas de ahorro con saldos iguales o mayores a \$25.00 durante los meses diciembre de 2005 a octubre de 2006–; *(iii)* que contra dicha decisión la mencionada sociedad interpuso recurso de revocatoria, el cual fue declarado sin lugar el 8-XI-2007, confirmándose la sanción y la devolución aludidas; *(iv)* que posteriormente el entonces Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A., promovió un proceso contra el TSDC ante la SCA, la cual consideró en su sentencia del 4-IX-2013 que el banco en mención había actuado sin dolo o culpa al aplicar la NPB4-21 –emitida por el ente que regula y vigila las actuaciones de los bancos–, la cual era de obligatorio cumplimiento y constituía “ley especial” respecto a la LPC; y *(y)* que, en razón de lo anterior, la autoridad demandada declaró ilegales las resoluciones del TSDC aludidas.

2. Como aspectos conceptuales previos, se harán algunas consideraciones sobre el ordenamiento jurídico y la jerarquía normativa (A) y sobre la coherencia de dicho ordenamiento (B).

*A.* Según las Sentencias del 23-X-2007 y 6-VI-2008, Incs. 35-2002 y 31-2004 respectivamente, las disposiciones y normas que integran el ordenamiento jurídico estructuran formalmente un entramado de relaciones normativas regidas por los criterios de jerarquía y de fuerza jurídica.

a. La fuerza jurídica de una fuente –acto normativo cualificado por el sujeto que lo produce y/o el procedimiento seguido– es su capacidad de incidir en el ordenamiento jurídico, creando Derecho objetivo o modificando el existente. En concreto, el ordenamiento asigna a cada fuente normativa una fuerza determinada.

La fuerza propia de cada fuente no se refleja solo en su capacidad creadora de Derecho objetivo, sino también en las disposiciones que produce, dotándolas de rigidez frente a las fuentes normativas de fuerza jurídica inferior. Por eso, del concepto de fuerza jurídica se derivan dos consecuencias distintas: la fuerza activa y la fuerza pasiva. La fuerza activa es la capacidad creadora de Derecho objetivo reconocida a una cierta fuente normativa. La fuerza pasiva es la capacidad de las disposiciones producidas por dichas fuentes de resistir nuevas disposiciones de fuerza jurídica inferior.

Así, mediante la fuerza jurídica atribuida a cada fuente normativa se establece una ordenación jerárquica del sistema de fuentes según la cual las relaciones entre las fuentes se desarrollan de la siguiente manera: en virtud de su fuerza activa, una fuente puede modificar cualquier disposición de fuerza inferior a la suya y cualquier disposición de su misma fuerza, y, en razón de su fuerza pasiva, ninguna disposición puede ser modificada por una fuente inferior.

b. Teniendo en cuenta lo anterior, en la gradación resultante de la distinta fuerza jurídica una fuente es superior a otra si el ordenamiento le atribuye una fuerza mayor. La ordenación jerárquica de las fuentes a partir de su distinta fuerza tiene una consecuencia importante: al determinar que son inválidas las normas que contradicen lo establecido por otras normas superiores, establece una condición de validez de las normas jurídicas.

Ahora bien, una norma es jerárquicamente superior a otra en los siguientes sentidos: de jerarquía formal, según el cual las normas que regulan la producción de otras normas son superiores a las normas que se emiten en ejercicio de esa competencia, y de jerarquía material, en virtud del cual una norma es jerárquicamente superior a otra cuando, en caso de conflicto, la primera prevalece sobre la segunda. Este último es el supuesto en el que diversas normas establecen soluciones distintas e incompatibles para un mismo caso.

Así, nuestra Constitución ostenta un grado superior al de cualquier otra fuente, por lo que no puede ser válidamente contradicha por ninguna otra. Cuenta con disposiciones que pautan el comportamiento tanto de los particulares como de los funcionarios y con disposiciones que determinan la validez del Derecho producido en los distintos ámbitos en que se ejercitan las

potestades normativas, entre las cuales se encuentran las normas sobre producción jurídica, que establecen el órgano competente, el procedimiento y los límites materiales para la creación de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

En ese contexto, la Constitución autoriza la creación de distintos tipos de normas originadas en diferentes órganos. Precisamente, hay normas en la Constitución que atribuyen competencias a órganos y entes estatales que dan lugar a diversos tipos de normas jurídicas, por ejemplo, las leyes formales, los reglamentos ejecutivos y las ordenanzas municipales. De ello se desprende que, además de la fuente constitucional, el ordenamiento está conformado por fuentes primarias, secundarias, terciarias y así sucesivamente. Las fuentes primarias son aquellas dotadas de fuerza jurídica inmediatamente inferior a la de la Constitución; se trata de la ley y los tratados internacionales. Las fuentes secundarias son aquellas subordinadas a las fuentes constitucional y primarias. Las fuentes terciarias son aquellas que deben respetar las fuentes constitucional, primarias y secundarias.

*B.* Ahora bien, dadas la multiplicidad de órganos con potestades normativas reconocidas por la Constitución y la necesidad de ordenar la posición de las distintas fuentes que conforman el ordenamiento, este se basa, entre otros, en el postulado de coherencia. Este concibe el ordenamiento jurídico como un sistema articulado, dinámico y autorregulado que elimina las colisiones normativas, determinando el Derecho aplicable.

El ordenamiento prevé la solución de los conflictos entre disposiciones jurídicas y entre las competencias de los entes que las emiten por medio de los criterios de jerarquía especialidad, cronológico y prevalencia. De esta manera, corresponde al aplicador hacer uso de dichas herramientas para determinar la disposición aplicable en el caso concreto. Además, el postulado de coherencia es un principio informador del ordenamiento jurídico que, ante una posible colisión normativa, opta, de ser posible, por la interpretación que solventa el conflicto preservando los elementos contrastados.

3. *A.* La SCA, en su sentencia del 4-IX-2013, hizo diversas consideraciones teóricas sobre el principio de culpabilidad y, en particular, sobre el error de prohibición, exponiendo respecto a este último que el autor desconoce que su acción es ilícita, sea porque ignora la vigencia de la normativa que establece la prohibición o sea porque, aun conociendo la prohibición, considera que no aplica en el caso concreto.

Ahora bien, al trasladar dichas consideraciones al asunto sometido a su conocimiento, la

SCA no estableció porqué existía error de prohibición. Más bien, la SCA se limitó a determinar que el Banco Cuscatlán estaba sujeto al control de la SSF –a la cual correspondía vigilarlo y fiscalizarlo–, por lo que, al haber tenido aquel la confianza y certeza de estar actuando correctamente, quedaba justificada la aplicación de la NPB4-21. Con base en ello, la SCA consideró que existió un error de prohibición inducido por la Administración, pues el art. 5 de la NPB4-21, a pesar de estar en aparente contradicción con la LPC, era de obligatorio cumplimiento y de aplicación preferente sobre la LPC según el art. 2 de la citada norma prudencial, por ser “ley especial” de obligatorio cumplimiento. Consecuentemente, consideró que la entidad bancaria no había actuado con dolo o culpa, por lo que existió vulneración del principio de culpabilidad, debiendo declararse ilegales las resoluciones controvertidas, lo que aparejaba que no debería hacerse efectivo el pago de la multa impuesta ni se deberían reintegrar las cantidades recibidas por cobro indebido.

En ello se observa que, a pesar de que en el acto impugnado se hicieron ciertas consideraciones abstractas respecto al error de prohibición y se anunció su aplicación al caso concreto, este en realidad no se decidió teniendo en cuenta la existencia o no de dicho error, sino que resolviendo un supuesto conflicto normativo –a pesar de que había sostenido previamente que era aparente– y concluyendo, a partir de ello, que la entidad bancaria debía haber aplicado una determinada disposición, lo cual, en su opinión, excluyó el dolo o la culpa. En relación con ello, la SCA alegó en el presente proceso que el Banco Cuscatlán “ignoraba que [la NPB4-21] fuera antijurídica y punible con base en otra norma también vigente”. Sin embargo, en la sentencia controvertida no se consignaron las razones con base en las que se concluyó que dicha entidad desconocía que la NPB4-21 atentaba contra la LPC, a pesar de que los arts. 19 letra a) y 20 letra d) de esta ley establecen obligaciones y prohibiciones especiales a los proveedores de servicios financieros, como esa entidad bancaria, por lo que difícilmente podría sostenerse su ignorancia o que haya creído que estaba fuera del ámbito de aplicación de los mismos.

En razón de lo anterior, se considera que el caso sometido a conocimiento de la SCA, en realidad, fue resuelto dándole aplicación preferente a una ley supuestamente especial sobre la LPC y que, a partir de ello, se ordenó que no se pagara la multa impuesta por el TSDC y que no se reintegraran las cantidades percibidas a raíz de cobros ilegales a los ahorrantes del Banco Cuscatlán.

*B. a.* La NPB4-21 –a la cual la autoridad demandada otorgó carácter de “ley especial”,

preferente sobre la LPC– fue aprobada por el Consejo Directivo de la SSF, en las sesiones del 8-XII-1999 y 5-I-2000, en uso de la potestad que le otorga el art. 66 inc. final de la LB: Superintendencia deberá emitir las disposiciones que permitan la aplicación de este Capítulo [Relaciones entre las operaciones activas y pasivas]”. Teniendo en cuenta ello, dicha norma prudencial –emitida en ejercicio de la potestad, normativa de la Administración– tiene el carácter de fuente secundaria y, por ello, subordinada a la fuente constitucional y a las fuentes primarias. Por su parte, la LPC –la cual, según la SCA, tenía en el caso sometido a su conocimiento el carácter de general y “abierta”– fue emitida por la Asamblea Legislativa, en ejercicio de lo prescrito en el art. 131 ord. 5° de la Cn., mediante el Decreto Legislativo n° 776 del 18-VIII-2005, publicado en el Diario Oficial n° 166, tomo 368, del 8-IX-2005.

*b.* Según se sostuvo en la Sentencia del 4-IV-2008, Inc. 40-2006, las leyes, atendiendo a la preferencia de una sobre otra en la aplicación, pueden ser generales o especiales. La ley general regula un ámbito amplio de sujetos, situaciones o cosas, mientras que la ley especial regula un sector más reducido y se sustrae del ámbito general –en atención a valoraciones específicas que, según el órgano legisferante, justifican un tratamiento diferente–.

*c. i.* En la resolución impugnada se estableció que el art. 5 de la NPB4-21 estaba en “aparente” contradicción con la LPC. Si bien no se señaló cuales eran las disposiciones de la LPC con las que se producía la colisión, de la resolución del TSDC se desprende que se hacía referencia a los arts. 19 letra a) y 20 letra e), los cuales, respectivamente, establecen obligaciones y prohibiciones especiales a los proveedores de servicios financieros.

Al respecto, esta Sala considera que, si bien la LPC en principio es una ley general – regula un ámbito amplio de sujetos, situaciones y cosas–, ello no impide que en la misma existan disposiciones especiales dirigidas a resolver situaciones particulares. En ese sentido, los arts. 19 letra a) y 20 letra e) de la LPC eran normas especiales en el caso sometido a conocimiento de la autoridad demandada, ya que fueron emitidas para establecer obligaciones y prohibiciones específicas de los proveedores de servicios financieros –a diferencia de otras disposiciones de dicha ley que tienen carácter general, en cuanto van dirigidas a cualquiera que establezca relaciones con los consumidores–.

*ii.* Ahora bien, la autoridad demandada consideró que la contradicción era aparente, pues, al ser la NPB4-21 una norma vigente especial de obligatorio cumplimiento para el Banco Cuscatlán, era de aplicación preferente sobre la LPC. Sin embargo, con tal argumento no

desaparecía el conflicto, pues la LPC también era una fuente normativa vigente, de obligatorio cumplimiento, y los arts. 19 letra a) y 20 letra e) constituían también normas especiales. Ello implica que sí existía una antinomia, pues dos normas pertenecientes al mismo ordenamiento y con el mismo ámbito de validez (temporal, espacial, personal y material) imputaban efectos jurídicos incompatibles en las mismas condiciones fácticas. Así, el conflicto generado por la incompatibilidad se entablaba entre una disposición que prohibía hacer algo –la LPC– y otra que permitía hacerlo –la NPB4- 21–. Pero nótese que el art. 5 de la NPB4-21 solo establece qué se entiende por “recargo” aplicado por los bancos; no obliga a las entidades bancarias a realizar ese cobro a los ahorrantes.

*iii.* Teniendo en cuenta el postulado de coherencia del ordenamiento jurídico, es necesario solucionar la contradicción que se produce entre dos normas. Para ello debe acudirse al criterio jerárquico, el cual organiza las relaciones normativas en un ordenamiento, atribuyendo distinta fuerza a sus diversas fuentes, lo que se hace en función de la autoridad normativa y/o del procedimiento de creación. Se trata, por ello, de un criterio útil para dirimir conflictos entre normas originadas en fuentes de distinta fuerza.

En el presente caso, el conflicto normativo se produce entre una ley formal y una norma infralegal, por lo que, al ser normas de distinto grado jerárquico, aquella de menor fuerza normativa resulta inválida. Si bien es cierto que la NPB4-21 entró en vigencia antes que la LPC – por lo que, a partir de su emisión, las actuaciones basadas en ella eran válidas–, con la aprobación de la ley se generó una invalidez sobrevenida. En otras palabras, la norma prudencial fue válida hasta la creación de la norma superior.

Así, en razón de que tanto las disposiciones de la NPB4-21 como las de la LPC constituyen leyes especiales en el caso concreto, el criterio de especialidad no es idóneo para resolver el conflicto. En ese sentido, dado que, por un lado, la LPC establece una prohibición dirigida especialmente a los proveedores de servicios financieros y, por otro lado, la NPB4-21 establece un permiso positivo para los mismos proveedores, no existe una disposición general que pueda ser interpretada restrictivamente, por lo que es imposible aplicar una de las normas sin que entre en conflicto con la otra –hacerlo supondría anular la fuerza de las normas–. Consecuentemente, el conflicto debe resolverse por aplicación de la norma superior.

Se tiene, entonces, que la SCA, en su sentencia del 4-IX-2013, dio a la NPB4-21 aplicación preferente sobre la LPC a pesar de que esta última tenía una fuerza jurídica superior

que la hacía prevalecer al entrar en contradicción con la primera. Como consecuencia de ello, eximió al actual Banco Cuscatlán del pago, ordenado por el TSDC, de \$485,810.40 –por infracción al art. 44 letra d) de la LPC (una fuente normativa de mayor jerarquía que la norma prudencial)– y que se reintegraran a los ahorrantes \$407,937.95 –que habían sido cobrados en concepto de recargo por inactividad de las cuentas de ahorro con saldos iguales o mayores a \$25.00 durante los meses diciembre de 2005 a octubre de 2006.

Si bien la SCA es competente para revisar, a requerimiento del justiciable, la legalidad de los actos emitidos en un procedimiento administrativo sancionador, no está habilitada para desconocer la fuerza jurídica de las distintas fuentes normativas. Asimismo, aunque la SCA es competente para hacer un examen de culpabilidad de la parte demandada en un proceso administrativo sancionador y, con base en ello, establecer la existencia o no de un error de prohibición, en caso de comprobarse este ello solo implicará la exclusión o disminución de la responsabilidad y, como consecuencia de ello, que no se impondrá sanción alguna o se atenuaría la misma. Pero la existencia del error de, prohibición no implica que las actuaciones hayan sido lícitas; por el contrario, presupone que la conducta es ilícita, aunque, debido a la existencia de circunstancias particulares, aquel que la realizó no será sancionado o se le atenuará la pena. En ese sentido, *si la autoridad demandada, en el presente caso, estaba supuestamente resolviendo el problema sometido a su conocimiento a partir de la comprobación de un error de prohibición, ello únicamente la habilitaba para excluir o disminuir la responsabilidad de la parte demandada en el procedimiento administrativo sancionador, pero no para, aun cuando los actos eran ilícitos, permitir que se obtuviera con estos últimos un beneficio en menoscabo del derecho a la propiedad de los ahorrantes del Banco Cuscatlán como consumidores. Entonces, se concluye que la SCA vulneró el derecho a la propiedad de dichas personas, pues generó un impedimento injustificado para que pudieran usar, gozar y disponer libremente de sus bienes. Por ello, es procedente estimar la pretensión incoada.*

**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. 1° 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. Solo cuando el funcionario no posea suficientes bienes para pagar dichos daños, el Estado (o el Municipio o la institución oficial autónoma, según el caso) deberá asumir subsidiariamente esa obligación.

En todo caso, en la Sentencia del 15-II-2013, 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 de la SCA del 4-IX-2013, debiendo las cosas volver al estado en que se encontraban antes de la emisión de dicha providencia. En consecuencia, la autoridad demandada deberá emitir, en el plazo de 15 días hábiles, una nueva resolución definitiva en el proceso ref. 39-2008, para lo cual deberá ajustarse 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.*

Ahora bien, en el presente caso se ordenó, como medida cautelar, que el Banco Cuscatlán rindiera fianza suficiente para garantizar el pago de la cantidad de dinero a la cual fue condenado en la resolución del TSDC del 10-X-2007, y esta fue efectivamente rendida. Teniendo en cuenta que dicha medida precautoria fue adoptada para asegurar la eficacia de la resolución que esta Sala emitiera, dicha medida se mantendrá hasta el cumplimiento pleno de esta sentencia, con el fin de resguardar los derechos de los ahorrantes aludidos.

*B. Asimismo, de acuerdo con los arts. 245 de la Cn. y 35 inc. 1° de la L.Pr.Cn., los ahorrantes del Banco Cuscatlán 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.*

**POR TANTO**, con base en las razones expuestas y en los arts. 2 y 245 de la Cn. y 32 al 35 de la L.Pr.Cn., en nombre de la República de El Salvador, esta Sala **FALLA: (a) Declarase que ha lugar** el amparo solicitado por la señora Yanci Guadalupe Urbina González, como

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 propiedad de los ahorrantes del Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A. –posteriormente Banco Citibank de El Salvador, S.A., ahora operando con el nombre comercial “Banco Cuscatlán”–; **(b)** *Déjanse sin efecto* la sentencia en virtud de la cual la Sala de lo Contencioso Administrativo declaró la ilegalidad de las decisiones del Tribunal Sancionador de la Defensoría del Consumidor del 10-X-2007 y 8-XI-2007 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; **(c)** *Queda expedita* a los ahorrantes de la referida entidad bancaria la vía indemnizatoria, por los daños materiales y/o morales ocasionados, contra las personas que cometieron la vulneración constitucional declarada en esta sentencia; y **(d)** *Notifíquese*.

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