



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

Panamá, tres (3) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

VISTOS:

El licenciado José De Jesús Pinilla, quien actúa en nombre y representación de la sociedad PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., ha presentado demanda contencioso-administrativa de plena jurisdicción, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante el acto administrativo impugnado se dispuso sancionar al agente económico PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., Sucursal N° 1, con multa de Ocho Mil Doscientos Balboas con 00/100 (B/8,200.00), por haberse determinado su responsabilidad en la infracción al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005, al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98 y a las normas de protección al consumidor.

Este acto fue confirmado por el Administrador de la Autoridad Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, a través de la Resolución N° A-DPC-4340-14 de 21 de noviembre de 2014, visible de fojas 90 a 93 del expediente, y mediante la cual se agota la vía gubernativa.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

La pretensión formulada en la demanda por la parte actora consiste en que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, así como su acto confirmatorio, contenido en la Resolución N° A-DPC-4340-14 de 21 de noviembre de 2014, proferida por el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. De igual manera, la demandante solicita que se ordene a la Autoridad cumplir con la norma técnica DGNTI-COPANIT 241-2005, y que se proceda a revocar la sanción impuesta a la empresa PRODUCTOS TOLEDANO, S.A.

A juicio de la parte actora han sido violados el punto 6 del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 241-2005, aprobado según la Resolución 396 de 2 de septiembre de 2005 del Ministerio de Comercio e Industrias; el artículo 14 del Código Civil; y, el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

En opinión del actor, se ha infringido el punto 6 del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 241-2005, denominado "Tecnología de los Alimentos-Aves y Huevos-Huevos de Gallina para Consumo", aprobado mediante la Resolución 396 de 2 de septiembre de 2005 del Ministerio de Comercio e Industrias, y que indica que la determinación del contenido del producto se efectuará conforme lo indicado en el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98. En ese sentido, indica el apoderado judicial de la demandante que, al momento de levantar las

actas de verificación de contenido neto de huevos, no se aplicó el procedimiento establecido para la toma de muestras, que a su criterio, debe realizarse en la planta empacadora de huevos o en el establecimiento del distribuidor a la hora de la entrega del producto.

Por otro lado, se aduce infringido el artículo 14 del Código Civil, por considerar que al momento de levantarse las actas de verificación de contenido neto de huevos, se debió aplicar la norma técnica DGNTI-COPANIT 241-2005, y no el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98.

Sobre la base de los planteamientos anteriores, la parte demandante estima violado el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que establece los principios que informan al procedimiento administrativo general, pues a su criterio, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia no cumplió con los principios de estricta legalidad y del debido proceso legal.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

De la demanda instaurada se corrió traslado al Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue aportado mediante Nota AG-227-15/Legal de 12 de marzo de 2015, que consta de fojas 127 a 132 del expediente, y el cual en su parte medular señala lo siguiente:

“PRIMERO: El día 06 de septiembre de 2012, se realizó en las instalaciones del Súper 99 – Plaza Carolina ubicado en la Provincia de Panamá, Distrito de Panamá, Corregimiento de Parque Lefevre, Vía José Agustín Arango, la verificación del contenido neto del producto Postura de Gallina, marca TOLEDANO, distribuido por PRODUCTOS TOLEDANO, S.A.... En un lote de 74 docenas se verificó una muestra de 8 docenas, de las cuales las muestras No. 3, 4, 5 y 6 no cumplen con el peso mínimo permitido por unidad, se retiró el lote de estantería, por presuntas infracciones a la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007, el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98 y el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005, bajo el Acta de Verificación de Contenido Neto de Huevos No. 0036 y el Acta de Comportamiento de Peso Neto de Huevos

No. 0036 de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

SEGUNDO: Posteriormente y siguiendo el procedimiento que establece la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005, se dictó formal providencia de admisión el día 09 de octubre de 2012, por lo que se le corrió traslado al agente económico objeto de la investigación, de conformidad con el artículo 100, numeral 2 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, presentando escrito de oposición dentro del término oportuno.

TERCERO: El apoderado legal de la sociedad PRODUCTOS TOLEDANO, S.A. presentó Poder especial acompañado de los Descargos respectivos por presuntas infracciones a las Normas de Protección al Consumidor, al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-42-198 y al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005 ...

OCTAVO: El Director Nacional de Protección al Consumidor mediante la Resolución No. DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, resolvió: "PRIMERO: SANCIONAR al agente económico PRODUCTOS TOLEDANO, S.A.-SUCURSAL No. 1 ... con multa de OCHO MIL DOSCIENTOS BALBOAS (B/8,200.00) por haberse determinado su responsabilidad en la infracción al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005, al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-42-198, y a las normas de protección al consumidor" ...

DÉCIMO PRIMERO: El 21 de noviembre de 2014, el Administrador mediante la Resolución No. A-DPC-4340-14, CONFIRMÓ la Resolución DNP No. 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, que sancionó al agente económico PRODUCTOS TOLEDANO, S.A.-SUCURSAL No. 1 ...".

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 959 de 13 de octubre de 2015, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que desestime las pretensiones de la parte actora, y en su lugar, se declare la legalidad de la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. A su criterio, la actuación de la entidad pública se efectuó cionándose a los parámetros legales, de manera que no han sido infringidas las normas invocadas por la parte demandante.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que, esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción, promovida por la sociedad PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., a través de apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley N° 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley N° 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica, que comparece en defensa de un interés particular en contra de la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia es una entidad autónoma que, en ejercicio de sus atribuciones administrativas, expidió el acto demandado, razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo, en el presente proceso contencioso-administrativo de plena jurisdicción.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, mediante la cual se dispuso sancionar al agente económico PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., Sucursal N° 1, con multa de Ocho Mil Doscientos Balboas con 00/100 (B/8,200.00), por haberse determinado su responsabilidad en la infracción al

Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005, al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98 y a las normas de protección al consumidor.

En primer lugar, observa la Sala que la disconformidad de la parte demandante radica básicamente en el hecho que, a su juicio, al momento de tomarse las muestras durante el levantamiento de las Actas de Verificación de Contenido Neto de Huevos, no se aplicó el procedimiento establecido en las normas técnicas para adelantar dicha actuación, con lo cual se violentó el debido proceso, así como el principio de estricta legalidad.

En ese sentido, de conformidad con lo planteado, se puede deducir que en el presente caso el problema jurídico a resolver consiste en determinar si la decisión de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, de sancionar a la empresa PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., es contraria al ordenamiento vigente relacionado con normas y tecnología industrial.

Para resolver, es oportuno señalar que, según consta en autos, el proceso que ocupa a la Sala tiene su génesis en las inspecciones realizadas por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia a distintos establecimientos a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los proveedores de bienes y servicios, tal como se encuentra contemplado en el numeral 11 del artículo 100 de la Ley N° 45 de 2007, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia.

De los resultados obtenidos en las inspecciones realizadas durante los meses de septiembre y octubre de 2012, a distintos establecimientos comerciales de la República de Panamá, se levantaron las Actas de Verificación de Contenido Neto de Huevos N° 0036, 0193, 0171, 0042, 0017, 0015, 0046, 0184, 0167, 0091, 0094, 0011, 0037, 0179, 2327, 0151, 0152, 0023, 0049, 0050, 0098, 0099, 0140, 0709, 0044, 0021, 0713, 0712, 0131, 0178, 0175, 0711, 0706, 0173, 0691, 0676, 0358, 0357, 0353, 0054 y 0053, en las cuales se identificó

que se encontró postura de gallina, marca Toledano, distribuidos por la empresa PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., con un peso por debajo del mínimo permitido.

En ese sentido, tal y como se observa a foja 1 del expediente administrativo, en la cual reposa el Acta de Verificación de Contenido Neto de Huevos N° 0036 levantada el día 6 de septiembre de 2012, el funcionario de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia deja constancia que “en un lote de 74 docenas se verificó una muestra de 8 docenas de las cuales las muestras #3, 4, 5 y 6 no cumplen con el peso mínimo permitido por unidad, se rechaza el lote de estantería. Balanza Mettler Toledo 02198”.

Por razón de lo anterior, la Autoridad administrativa ordenó la apertura de una investigación administrativa haciendo la correspondiente citación al agente económico denominado PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., por presuntas infracciones a las normas de protección al consumidor y a los reglamentos técnicos DGNTI-COPANIT 3-421-98 y 14-2005.

Al momento de realizar sus descargos, la empresa PRODUCTOS TOLEDANO, S.A. manifestó, tal y como consta de fojas 8 a 14 del expediente administrativo, lo siguiente:

“2°. Que al observarse el peso de las unidades que componen cada una de las ocho (8) docenas de huevos verificadas, podemos resaltar que la mayoría de dichas unidades se encuentran muy por encima del peso mínimo permitido que es de 49.6 a 56.6 gramos, por lo que existe una compensación justa del peso del producto por unidad que se le ofrece a los consumidores garantizándoles así la buena calidad del producto.

3°. Cabe destacar que el Acta de Verificación No. 0036 realizada el día 6 de septiembre de 2012, la misma se realizó (sic) con la presencia única del señor Macario Hernández con cédula de identidad personal No. 2-111-830, Gerente del establecimiento comercial y tres (3) funcionarios de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), a las 9:15 de la mañana y no a la hora de entrega del producto al establecimiento establecido por parte los (sic) representantes de ventas de nuestra representada PRODUCTOS TOLEDANO, omitiéndose así, el cumplimiento del procedimiento establecido para la toma de muestras contemplada en la Norma Técnica DGNTI-COPANIT 241-2005 aprobada mediante Resolución No. 396 de 2 de septiembre de 2005 emitida por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias ...

5°. Que el Acta No. 0036 no presenta las fechas de producción y/o de expiración de los huevos, por lo que no se conoce a ciencia cierta la edad del huevo y la hora del muestreo, solo se conoce en el acta la hora en que la misma se realizó y finalizó (sic). Cabe destacar que a medida que transcurren los días el huevo pierde peso y esta pérdida es condicionada por el medio de transporte y las condiciones ambientales en que es almacenado ...”.

Con base en las constancias procesales, el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia emitió la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, mediante la cual se sanciona al agente económico PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., Sucursal N° 1, con multa de Ocho Mil Doscientos Balboas con 00/100 (B/8,200.00), por haberse determinado su responsabilidad en la infracción al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 14-2005, al Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98 y a las normas de protección al consumidor.

Dicha sanción fue confirmada por el Administrador de la Autoridad Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, a través de la Resolución N° A-DPC-4340-14 de 21 de noviembre de 2014.

Ahora bien, es oportuno señalar que el argumento central de la parte actora en la presente acción contencioso-administrativa gira en torno a la violación del debido proceso, por lo que esta Superioridad examinará si la sanción pecuniaria aplicada a la empresa PRODUCTOS TOLEDANO, S.A., se compece con el ordenamiento jurídico panameño al momento de imponerle multa al agente económico.

En ese sentido, el agente económico PRODUCTOS TOLEDANO, S.A. estima infringido el artículo 34 de la Ley N° 38 de 2000, que establece los principios que informan el procedimiento administrativo general. La norma legal en cuestión señala lo siguiente:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando

la realización oportuna de la función administrativa, **sin menoscabo del debido proceso legal**, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada". (lo resaltado es de la Sala)

Ahora bien, al examinar el contenido de la disposición legal antes citada, resulta claro que dicha normativa se refiere, entre otras cosas, al debido proceso legal en materia administrativa.

El concepto de debido proceso legal se encuentra recogido en la propia Ley de Procedimiento Administrativo General, es decir, la Ley N° 38 de 2000, que lo define en su artículo 201 (numeral 31) de la siguiente forma:

"31. *Debido proceso legal.* Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa".

Lo anterior implica que el contenido fundamental de la garantía del debido proceso impone que todo el actuar de la Administración se ajuste a trámites previamente fijados por la Ley o el reglamento, descartando cualquier posibilidad de actuaciones antojadizas o particulares por parte de los servidores públicos llamados a intervenir en un caso concreto.

Así, todos los actos administrativos deben expedirse en la forma prevista en la ley, y el procedimiento administrativo debe llevarse adelante con absoluto respeto de los trámites legales. Lo anterior incluye: las formalidades de expedición de dichos actos administrativos; la regulación sobre la intervención de las partes y los terceros; el régimen de notificaciones; la oportunidad probatoria, y la posibilidad de promover recursos, entre otras.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, de una revisión del expediente, se

observan copias autenticadas de distintas Actas de Verificación de Contenido Neto de Huevos N° 0036 levantadas durante los meses de septiembre y octubre de 2012, por los funcionarios de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en distintos establecimientos comerciales, en las cuales se detalla que el producto a verificar es postura de gallina (huevo), e identificándose como fabricante a la empresa PRODUCTOS TOLEDANO, S.A.

En este punto, cabe señalar que si bien en las Actas de Verificación de Contenido Neto de Huevos correspondientes al mes de octubre de 2016 se indica que las muestras de huevos tomadas no cumplen con el peso mínimo permitido por unidad, en dichas Actas no se deja constancia ni tampoco se evidencia que las muestras de huevos se hayan tomado el mismo día de entrega del producto al establecimiento comercial supervisado, **conforme lo exige el Reglamento DGNTI-COPANIT 241-2005 emitido por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias, publicado en la Gaceta Oficial N° 25,394 de 27 de septiembre de 2005.** En ese sentido, el numeral 6 del Artículo Primero del referido Reglamento DGNTI-COPANIT 241-2005 establece lo siguiente:

"6. MUESTREO.

- La Toma de Muestras se hará por Planes Muestreo aceptados por la Autoridad Sanitaria Competente.
- La determinación del Contenido Neto se efectuará según lo indicado en el Reglamento técnico DGNTI-COPANIT 3-421-98 Metrología. Contenido Neto de Preempacados. Requisitos.
- El lugar para la Toma de Muestras debe ser en la Planta Empacadora de Huevos o en el Establecimiento del Distribuidor a la hora de la entrega del producto, pasando al distribuidor la responsabilidad de mantener la idoneidad e inocuidad del producto".

Por razón de lo anterior, estima esta Corporación de Justicia que al no evidenciarse que la fecha de toma de las muestras de huevos coincida con el mismo día de entrega de dichos productos a los establecimientos comerciales, se incumple con lo exigido en el numeral 6 del Artículo Primero del referido Reglamento DGNTI-COPANIT 241-2005, produciéndose una violación al debido proceso legal, máxime cuando para el mes de octubre de 2012 ya se encontraba

Empacadora de Huevos o en el Establecimiento del Distribuidor a la hora de la entrega del producto”.

De esta forma, con relación a la infracción de los artículos 34 de la Ley N° 38 de 2000, así como el numeral 6 del Artículo Primero del referido Reglamento DGNTI-COPANIT 241-2005, emitido por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias, la Sala estima que, conforme a lo planteado por la demandante, la Administración incumplió el procedimiento establecido por las normas sectoriales respectivas, quedando en evidencia las violaciones a la garantía del debido proceso legal, siendo innecesario el análisis de los cargos de ilegalidad restantes.

Por último, frente a las pretensiones planteadas por la parte actora en su libelo de demanda, a través de las cuales solicita que con la declaratoria de ilegalidad del acto demandado se ordene a la Autoridad cumplir con la aplicación del punto 6 del Reglamento DGNTI-COPANIT 241-2005, esta Corporación de Justicia debe aclararle al demandante que la Sala Tercera sólo puede examinar una actuación administrativa que es sometida al control de legalidad en atención a la acción de plena jurisdicción ensayada, y por tanto, no puede sustituir las funciones atribuidas a la Administración Pública.

Por lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL, la Resolución DNP N° 462-14 INV de 18 de febrero de 2014, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, y NIEGA las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO