

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 009

Panamá, 3 de enero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda.

El Licenciado Irving Iván Domínguez Bonilla, actuando en nombre y representación de la sociedad **Ricardo Pérez, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP No. 45-20DV de 3 de marzo de 2020, emitida por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO)**, su acto modificatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: *La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2.Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...*" con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Es un hecho; por tanto, se acepta (Cfr. foja 1 del expediente administrativo).

Segundo: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado especial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. De la **Ley No. 38 de 31 de julio de 2000**, que establece el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo en general y dicta otras disposiciones, el siguiente artículo:

- **Artículo 52 (numeral 4)**, que especifica los vicios de nulidad absoluta en los actos administrativos, de conformidad con supuestos enumerados en dicho artículo, en ese caso, por la omisión absoluta de los trámites, implicando violación al debido proceso legal (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

B. Del **Decreto Ejecutivo No. 46 de 23 de junio de 2009**, por el cual se reglamenta el Título II de Protección al Consumidor, el artículo 100, numeral 2 del Título III de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y el Título V de Procedimiento Administrativo de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, publicado en la Gaceta Oficial No. 26311 de 25 de junio de 2009, la siguiente norma:

- **Artículo 49**, cuyo texto consiste en el procedimiento a seguir en una investigación administrativa por la comisión de posibles actos que vulneren los derechos de los consumidores (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

C. De la **Ley No. 45 de 31 de octubre de 2007**, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición, publicada en Gaceta Oficial No. 25914 de 7 de noviembre de 2007, las siguientes normas:

- **Artículo 104**, que determina el monto de las sanciones por infracciones a dicho cuerpo normativo (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución DNP No.45-20DV de 3 de marzo de 2020**, emitida por el Director

Nacional de Protección al Consumidor de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, por medio de la cual ordenó a la agente económico devolver la suma de catorce mil cuatrocientos balboas con un centésimo (B/.14,400.01) a la señora Irma Flores González, quien a su vez debe devolver el vehículo adquirido, libre de gravámenes (Cfr. fojas 101-107 del expediente administrativo).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, la accionante interpuso un recurso de apelación, siendo éste modificado a través de la Resolución A-DPC-0694-21 de 27 de julio de 2021, notificada el 29 de julio de 2021, en el sentido de ordenar al agente económico efectuar un reemplazo de vehículo o la devolución completa del dinero, quedando así agotada la vía administrativa (Cfr. fojas 122-130 del expediente administrativo).

En virtud de lo anterior, el Licenciado Irving Domínguez Bonilla acudió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el 24 de septiembre de 2021, actuando en nombre y representación de la sociedad **Ricardo Pérez, S.A.**, para interponer acción contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, siendo la misma admitida a través de la Providencia de uno (01) de octubre de dos mil veintiuno (2021) (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la entidad demandada violó las normas invocadas, pues a su juicio, con la emisión del acto acusado se desconoció la disposición reglamentaria relacionada al proceso de investigación, indicando que se había iniciado un procedimiento sancionatorio paralelo a la queja interpuesta, sin la debida notificación, impidiendo al agente económico poder ejercer plenamente su derecho a la defensa (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la accionante, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, esta Procuraduría procede a contestar los mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón a la sociedad Ricardo Pérez, S.A.**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

En el marco de lo antes indicado, este Despacho se opone a los argumentos expresados por Ricardo Pérez, S.A., puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial y administrativo, se observa que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia cumplió con el procedimiento respectivo ante la queja interpuesta por la consumidora; por ende, el acto impugnado y su acto modificatorio fueron emitidos conforme a la ley especial aplicable.

Para lograr una mayor aproximación al tema objeto de controversia, este Despacho estima oportuno citar la parte resolutive del acto impugnado, veamos:

“RESUELVE:

PRIMERO: **ORDENAR** al agente económico RICARDO PEREZ, S.A., registrado a Folio No. 22657 (S), de la Sección de Mercantil del Registro Público, **DEVOLVER** la suma de Catorce Mil Cuatrocientos Balboas con 01/100 (B/.14,400.01) por la compra del vehículo marca TOYOTA, modelo YARIS, año 2017, color SUPER WHITE II, tipo, HATCHBACK, con placa única CK4314, a la señora IRMA FLORES GONZALEZ, con cédula de identidad..., quien a su vez, deberá devolver a RICARDO PERES, S.A., el vehículo adquirido, libre de gravámenes.

SEGUNDO. **SANCIONAR** al agente económico RICARDO PEREZ S.A., registrado a Folio..., con **MULTA** de Dos Mil Balboas (B/.2,000.00), por haber infringido las disposiciones legales en materia de protección al consumidor.

...

CUARTO: Esta **resolución deberá cumplirse** dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes contados a partir de su ejecutoria (después de vencido el término de cinco (5) días para presentar recurso de apelación contra la presente resolución); **de lo contrario se sancionará al agente económico por desacato, con multa diaria y reiterativa** de Cincuenta Balboas (B/.50.00) a Cien Balboas (B/.100.00). En caso de incumplimiento de lo ordenado, el consumidor deberá comunicarlo por escrito a la Autoridad, para lo cual contará con el término de dos (2) días hábiles siguientes, desde el momento que tuvo conocimiento del incumplimiento.

...” (Cfr. fojas 106-107 del expediente administrativo).

No obstante, dicho acto fue modificado producto de la apelación interpuesta por la recurrente, quien en vía administrativa expuso distintos hechos que a juicio del administrador no eran pertinentes; sin embargo, consideró permitirle al agente económico la posibilidad de escoger entre la

decisión de reemplazar el vehículo, o entregar la totalidad del dinero a la consumidora, producto de la compra del automóvil defectuoso, de conformidad con las evaluaciones y peritajes practicados durante el procedimiento de queja administrativa.

Visto lo anterior, esta Procuraduría se pronunciará respecto a las normas invocadas como infringidas por la demandante, quien estima que con la emisión del acto acusado de ilegal, la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, incurrió en uno de los vicios de nulidad absoluta, contenidos en la Ley No. 38 de 2000, específicamente en su artículo 52 (numeral 4), pues considera que debido a la multa impuesta de dos mil balboas (B/.2,000.00), lo correcto era notificarles plenamente del proceso sancionador para poder ejercer su defensa de manera adecuada, ya que a su forma de ver solo se encontraban enfocados en los cargos señalados por la quejosa respecto a los desperfectos del automóvil.

En ese mismo orden, considera que se omitió el procedimiento de investigación contemplado en el Decreto Ejecutivo No. 46 de 2009, específicamente en su artículo 49, y producto de ello, se vulnera el contenido del artículo 104 de la Ley No. 45 de 2007, que dicta las normas de protección al consumidor, pues si bien, en el mismo se determinan las sanciones aplicables, a juicio de quien demanda, los actos acusados no fueron debidamente motivados para justificar la multa de dos mil dólares (B/.2,000.00) ordenada de manera adicional a la devolución del dinero por el valor del vehículo defectuoso, concluyendo que prevalece una vulneración al debido proceso legal.

Luego de examinar los cargos de violación alegados, esta Procuraduría, en primer término, estima necesario verificar ciertos aspectos de angular importancia para el ejercicio del poder disciplinario y la garantía del debido proceso en materia administrativa; aspecto que servirá de apoyo conceptual a la orientación que seguidamente se planteará para sustentar nuestro criterio jurídico ante la discusión propuesta.

La potestad sancionadora del Estado en materia disciplinaria y debido proceso legal, consiste en la facultad derivada del "*ius punendi*", extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los servidores públicos, así como para la

imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe.

De ahí que, la garantía del debido proceso supone la concreción de ciertos límites a la Administración en el ejercicio del poder sancionador, por ello, es importante que la actuación de la autoridad se encuentre regulada, pues se tiene que garantizar el cumplimiento de cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa.

Tales elementos, se han determinado en la Ley No. 38 de 2000, específicamente en sus artículos 34 y 201 (numeral 31), puntualizando que esta garantía se constituye en el derecho a ser juzgado por autoridad competente, quien debe garantizar, a las partes, el derecho a audiencia o ser oído, el derecho a proponer y practicar pruebas, a alegar y el de recurrir, así como el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.

Sin embargo, los principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, se derivan del principio de legalidad como facultad atribuida a determinados órganos del Estado por medio de ley, con la finalidad de imponer penas, sanciones y medidas de seguridad a quienes después de un proceso, también contemplado en la ley, los establezca como responsable, y en atención de ello, que los principios que fundamentan esta facultad son los de legalidad, tipicidad, irretroactividad y proporcionalidad.

De este análisis, resulta pertinente citar las disposiciones contenidas en la Ley No. 45 de 31 de octubre de 2007, y su modificación por medio de la Ley 14 de 20 de febrero de 2018, a fin de puntualizar la facultad atribuida a la Autoridad, veamos:

“Artículo 86. Funciones de la Autoridad. La Autoridad tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

...

3. Investigar y sancionar, dentro de los límites de su competencia, la realización de actos y conductas prohibidas por esta Ley.” (Lo resaltado es de este Despacho).

De la lectura de esta disposición, se observa con toda claridad que la entidad no solo se encarga de investigar, sino también de sancionar, cuando se compruebe que un ente económico haya incurrido en alguna conducta que vulnere el contenido de la ley aplicable, detrimento de un consumidor.

Por otra parte, mediante el artículo 100, específicamente en su numeral 3, se dispone la competencia del Director Nacional de Protección al Consumidor, para conocer las quejas o reclamaciones de vehículos de motor que no superen el valor de treinta mil balboas (B/. 30,000.00), veamos:

“Artículo 100: Funciones específica del Director Nacional de Protección al Consumidor. Además de las funciones generales previamente establecidas para los directores nacionales, corresponderá al Director Nacional de Protección al Consumidor el ejercicio de las siguientes funciones específicas:

...

3. Conocer y decidir, a prevención con los tribunales de justicia competentes y hasta la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00), los procesos de decisión de quejas que presenten los consumidores, en forma individual o colectiva, en contra de los proveedores de bienes y servicios en relación con las infracciones a las normas de protección al consumidor consagradas en esta Ley, **y aplicar las sanciones correspondientes**, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

También podrá, entre otras, pero limitado, ordenar el reemplazo del bien o servicio, su reparación o la devolución de las sumas pagadas por el consumidor. **Cuando se trate de reclamaciones sobre vehículos de motor, la competencia para conocer y decidir a prevención será de hasta treinta mil balboas (B/.30,000.00).**” (Lo resaltado es de este Despacho) (Este artículo fue modificado por medio del artículo 5 de la Ley 14 de 20 de febrero de 2018, publicada en Gaceta Oficial No. 28469-B de 21 de febrero de 2018).

Siendo así, podemos concluir con toda claridad, que los cargos de ilegalidad expuestos por la accionante no están llamados a prosperar, debido a que la entidad actuó en debida forma el procedimiento de queja en contra de **Ricardo Pérez, S.A.**, siendo en primer lugar, la autoridad competente para conocer el proceso; como segundo aspecto, la misma garantizó la práctica de las pruebas introducidas al proceso respetando el derecho al contradictorio de cada una de las partes, y se ajustó a los parámetros determinados en la ley aplicable.

Es por ello, que esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la actora** en el razonamiento expuesto, pues en realidad, en las propias normas invocadas se regula con toda claridad el derecho que ostenta el consumidor para que el proveedor atienda los defectos del producto que hayan sido reportados y responda por los desperfectos o vicios ocultos, tal como ocurre en el caso que nos ocupa.

En ese mismo orden, de conformidad con la invocación de la norma que establece las sanciones que se deben aplicar, y luego de conocer el alcance de la potestad sancionadora, queda claro que la multa aplicable mantiene un parámetro discrecional, cito: "3. *En el caso de prácticas de comercio que atenten contra las disposiciones de protección al consumidor, desde amonestaciones hasta multas de hasta veinticinco mil balboas (B/.25,000.00).*", por lo que evidentemente la entidad podía considerar luego de resolver sobre el reemplazo del vehículo o la devolución de la totalidad del dinero pagado por éste, sancionar al agente económico con una amonestación o con una multa que no superara la suma señalada en líneas anteriores.

De ahí que, al valorar que **Ricardo Pérez S.A.**, atendió los distintos reclamos de la quejosa, el valor del auto y el nivel de afectación, incluso de salud de la propietaria del vehículo, estima aplicar una multa de solo dos mil balboas (B/.2,000.00).

Lo anterior no implica de ninguna manera, que sea necesario instaurar un procedimiento específico para determinar si procede o no la sanción a imponer, pues dicha penalidad es consecuencia de haberse comprobado la responsabilidad de **Ricardo Perez S.A.**, por los vicios ocultos que mantenía el vehículo comprando por la quejosa.

En consecuencia, resulta evidente que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, pues la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, de manera precisa llevó a cabo la atención de la queja, efectuando un minucioso análisis de los hechos planteados por las partes, a fin de determinar la responsabilidad o no del agente económico, razón por lo que solicitamos a los Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera de lo contencioso administrativo, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la Resolución DNP No.45-20DV de 3 de marzo de 2020, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ni su acto modificatorio; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

IV. **Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del Expediente Administrativo No. 2-19-DV de 2, que contiene la queja presentada en contra del agente económico Ricardo Pérez, S.A.; así como la copia autenticada del Expediente Administrativo No. 2-19DV, contentivo de la investigación administrativa en contra del agente económico **Petroautos, S.A.** que corresponde a este proceso y que han sido aportado por la entidad demandada junto a su informe de conducta.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 936302021