

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Alegato de Conclusión.

Vista Número 241

Panamá, 4 de marzo de 2021

El Licenciado Carlos A. Bonilla García, actuando en representación de la sociedad **Semfyl, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014, emitida por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, el acto confirmatorio y que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

Antes de emitir nuestro alegato, consideramos prudente detallar los antecedentes del proceso.

I. Antecedentes.

De acuerdo con la información que consta en autos, el acto acusado en la presente causa lo constituye la Resolución DNP 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014, emitida por la **Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, mediante la cual se sancionó al agente económico **Discovery Center – Sucursal 1**, con una multa de tres mil balboas (B/.3,000.00), por infringir las normas de protección al consumidor y a los Reglamentos Técnicos DGNTI-COPANIT 02-405-98 y 1-134-98 (Cfr. fojas 34, 35 y su reverso del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el mencionado agente económico interpuso un recurso de apelación ante el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, lo que dio lugar a que se emitiera la Resolución A-DPC-3661-18 de 23 de julio de 2018, mediante la cual se confirmó en todas sus partes lo dispuesto en el acto principal. Dicha resolución le fue notificada a la hoy recurrente el 16 de agosto de 2018, quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 41 y 42 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el 15 de octubre de 2018, la sociedad **Semfyl, S.A.**, quien opera el establecimiento comercial denominado **Discovery Center, Sucursal 1**, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula, por ilegal, la Resolución 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014, su acto confirmatorio, y que como consecuencia de estas declaraciones se revoque la sanción impuesta (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, el apoderado especial de la sociedad demandante señaló que al emitir la citada resolución, el Director Nacional de Protección al Consumidor no cumplió con los principios de estricta legalidad y del debido proceso legal, ya que considera que no se le imprimió el trámite contemplado en la Ley 38 de 2000. De igual forma, adujo que no se dio la apertura de pruebas, y así poder ejercer su derecho a defensa (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial).

II. Reiteración de los descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de la entidad demandada.

Luego de agotada la mayor parte de las etapas de este proceso, mantenemos sin mayor variante la opinión expresada en nuestra **Vista Fiscal 437 de 29 de abril de 2019**, la cual contiene la contestación de la demanda, en cuanto a que, de las constancias procesales que reposan en autos, se observó que el acto administrativo objeto del presente análisis se dictó conforme a Derecho, por lo que los razonamientos ensayados por la accionante con la finalidad de demostrar su ilegalidad, carecen de sustento.

Este Despacho se opone a los argumentos expresados por la sociedad **Semfyl, S.A.**, toda vez que de acuerdo con las evidencias que reposan en el expediente judicial, la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, realizó una inspección al establecimiento comercial Discovery Center local 1, cuyo resultado quedó consignado en las Actas de Verificación de Productos Agroquímicos número 0005, y 0006, ambas de 29 de mayo de 2014, en las cuales se describió que se encontraron productos con ciertas anomalías (sin fecha de vencimiento, con envases deteriorados y etiquetado en un idioma distinto al español); irregularidades que, son contrarias a lo dispuesto en el Reglamento Técnico DGNTI COPANIT 2-405-98 (Plaguicidas, Panfleto); y el Reglamento Técnico DGNTI COPANIT 1-134-98 (Plaguicidas, Rotulados) (Cfr. foja 34 del expediente judicial y fojas 1 y 2 del expediente administrativo).

Al respecto, es preciso traer a colación el contenido del Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 1-134-98 "*Sobre Plaguicidas Rotulados*", expedido por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias y aprobado mediante el Resuelto 287 de 27 de agosto de 1998, el cual tiene por objeto establecer los requisitos obligatorios que deben aparecer en los envases, como lo es el rótulo y diseño de viñeta, etiqueta, membrete de los plaguicidas químicos formulados para uso en la agricultura, que se utilizará para el registro, comercialización y uso en la República de Panamá.

De igual forma, el Reglamento Técnico DGNTI-COPANIT 2-405-98 "*Plaguicidas, Panfletos*", expedido por la Dirección General de Normas y Tecnología Industrial del Ministerio de Comercio e Industrias y aprobado mediante el Resuelto 288 de 27 de agosto de 1998, establece los requisitos obligatorios para el registro, introducción, comercialización y uso de plaguicidas en el campo agrícola.

En esa misma línea de pensamiento, podemos **destacar** que al examinar el contenido de estos reglamentos técnicos, expedido por la mencionada Dirección y aprobados mediante los Resueltos 287 y 288 de 27 de agosto de 1998, se observa que de conformidad con el punto 2 y 3 de los considerandos, sus objetivos son el de establecer los requisitos obligatorios que deben cumplir

los productos agroquímicos como es el caso de los plaguicidas y con ello regular o salvaguardar las medidas de protección de la salud, la vida humana o animal o para la preservación de los vegetales y medio ambiente, mitigando así las prácticas que puedan inducir a error en el mal uso o manejo de los plaguicidas o derivados de ésta materia.

Al respecto, debemos **resaltar** que la Resolución DNP 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014, objeto de controversia, detalló lo que a continuación se cita:

“Es facultad de la ACODECO investigar y sancionar violaciones a la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, además de retirar y destruir productos vencidos, estos sustentados en el derecho que le asiste a los consumidores de ser protegidos al momento de elegir productos que no afecten su propósito, o que presenten un riesgo. Adicionalmente dispone la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, la obligación de los proveedores o agentes económicos, de informar entre otras cosas, la fecha de vencimiento de los productos...” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

Por consiguiente, este Despacho, **mantiene su criterio al indicar que contrario a lo argumentado por la actora, resulta claro que la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, estaba legalmente facultada para realizar inspecciones en los establecimientos comerciales que ofrecían la venta del producto.**

Sobre este punto, es importante **acotar** que aunque el abogado de la sociedad recurrente argumentó que las inspecciones no se realizaron en debida forma; **lo cierto es que no aportó las pruebas conducentes que así lo demuestren**; máxime cuando en cada una de las Actas de Verificación de Productos Agroquímicos que se levantaron, consta la fecha, la hora de la inspección y la firma de quienes participaron en las mismas (Cfr. fojas 17 y 18 del expediente judicial).

Visto lo anterior, no cabe la menor duda que al determinarse la existencia de productos sin fecha de vencimiento, con envases deteriorados y etiquetado en un idioma distinto al español, en este caso, plaguicidas, el agente económico incumplió la obligación de todo proveedor contemplada en el artículo 35 (numeral 1) de la Ley 45 de 2007, que establece:

“Derecho de los consumidores. Los consumidores tendrán, entre otros derecho a: Ser protegidos eficazmente contra los productos y servicios que, en condiciones normales o

previsibles, representen riesgo o peligro para la vida, la salud o la seguridad física".

En abono a lo expuesto, es claro que en atención con lo señalado en los Reglamentos Técnicos DGNTI-COPANIT 1-134-98 y DGNTI-COPANIT 2-405-98, el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia estaba facultado para aplicar la sanción correspondiente, en atención a lo dispuesto por el artículo 100 (numeral 2) de la Ley 45 de 2007, que le atribuye la función de: **"Iniciar, de oficio o a petición de parte, investigaciones administrativas por posibles actos que vulneren los derechos del público consumidor, y aplicar las sanciones correspondientes"** (Lo resaltado es de este Despacho).

Sobre la sanción impuesta, a saber, una multa por la suma de tres mil balboas (B/.3,000.00), nos permitimos **insistir** en lo indicado por el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia en la Resolución A-DPC-3661-18 de 23 de julio de 2018, mediante la cual se decidió el recurso de apelación interpuesto por la sociedad demandante en contra de la Resolución DNP 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014, acusada de ilegal. Veamos.

"La sanción impuesta, obedece al hecho que el agente económico incumplió con las obligaciones del proveedor frente al consumidor, establecidas en los artículos (sic) 35 numeral 1 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, y en virtud de tal incumplimiento, el Director Nacional de Protección al Consumidor, resolvió sancionarlo, conforme lo establece la Ley.

...

Con respecto a lo expuesto por el recurrente, debemos indicar la responsabilidad del agente económico frente al consumidor, es mantener toda información de los productos ofertados, incluido el precio del producto, además es obligatorio dar esta información de manera clara y veraz de todas las características de los productos que ofrece, por lo que debe tener más cuidado y revisarlos detenidamente a fin de no mantener a la venta mercancía vencida, deteriorada o sin precio a la vista, como es el caso que nos ocupa.

Se ha determinado en el expediente, mediante acta de verificación de Productos Agroquímicos 0005 de 29 de mayo de 2014, que el agente económico infringió normas de protección al consumidor, al mantener a la venta productos agroquímicos sin fecha de vencimiento, deteriorados y el etiquetado en un idioma distinto al español." (Cfr. fojas 41 y 42 del expediente judicial).

Finalmente, consideramos oportuno repetir que durante el curso del procedimiento administrativo que dio origen al acto impugnado se respetaron los principios del debido proceso y de estricta legalidad; ya que las constancias procesales permiten concluir: a) que la actuación de la entidad demandada se enmarcó en lo dispuesto en las normas que regulan la materia; b) que al agente económico Discovery Center - local 1, amparado por la sociedad **Semfyl, S.A.**, se le garantizó su derecho de defensa, pues, se le concedió la oportunidad de presentar sus descargos y de aportar las pruebas que estimara conducentes; c) que al dictar la Resolución DNP 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014, objeto de reparo, la Autoridad fundamentó su decisión en las pruebas recabadas; d) que esa decisión fue debidamente notificada a la recurrente, lo que le permitió anunciar y sustentar un recurso de apelación que fue resuelto mediante la Resolución A-DPC-3661-18 de 23 de julio de 2018, cuya notificación produjo el agotamiento de la vía gubernativa y le permitió a la hoy actora su acceso a la jurisdicción Contencioso Administrativa a través de la demanda que ocupa nuestra atención, por lo que indiscutiblemente ejerció ampliamente su derecho de defensa (Cfr. fojas 1 a 42 del expediente administrativo).

Lo expuesto hasta aquí, no hace más que corroborar que la entidad demandada actuó con estricto apego a la normativa que regula la materia, por lo que no se ha vulnerado el principio del debido proceso, como de manera equivocada lo asevera la recurrente, razón por la cual solicitamos que todos los cargos de infracción sean desestimados por la Sala Tercera.

III. Actividad Probatoria.

En cuanto a la actividad probatoria del presente proceso, es necesario destacar la **escasa efectividad de los medios** ensayados por la accionante para demostrar al Tribunal la existencia de las circunstancias que constituyen el supuesto de hecho en que sustenta su acción de plena jurisdicción.

En tal sentido, se observa que a través del **Auto de Prueba 127 de 11 de marzo de 2020**, se admitieron a favor de la sociedad **Semfyl, S.A.**, los documentos visibles en las fojas 16, 17, 18, 19, 24, 34-35, 41-42 y 44-89 del expediente judicial; así como también las pruebas periciales aducidas por la demandante.

Posteriormente, este Despacho procedió a apelar el mencionado auto de pruebas, y por conducto de la Resolución de 26 de noviembre de 2020, el **Tribunal decidió no admitir las pruebas periciales propuestas por la accionante** (Cfr. foja 161 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, a pesar que la Sala Tercera admitió a favor de la actora, los testimonios de Eliska Ossa, Carlos Tejada, Sergio Cruz y Eggis Luque; lo mismos no se llevaron a cabo, toda vez que los testigos y el apoderado judicial de la recurrente no comparecieron los días de las diligencias, tal como quedó consignado en las actas visibles a fojas 173 y 174 del expediente judicial.

De igual manera, vale la pena indicar que no fueron admitidas, las siguientes pruebas aducidas por la recurrente. Veamos.

“NO SE ADMITEN, los documentos que corren a fojas 20; 21; 22; 23; 25; 26; 27; 28; 29 a 33; 37 a 39 y 40 a 43 del expediente judicial; ya que aunque tales documentos cuentan con el sello fresco de la institución, lo cierto es que no reúnen los requisitos de autenticidad que establecen los artículo 833, 835, 842 y 857 del Código Judicial.

...

NO SE ADMITE, por ineficaces, a la luz de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial, las pruebas de informe requeridas en los numerales 2 y 4 del acápite B denominado 'INFORME', del aparte (sic) denominado como pruebas 'PRUEBAS' del libelo de la demanda; puesto que, la certificación de la existencia de la sociedad Semfly, S.A., emitida por el Registro Público de Panamá ya se encuentra en el expediente judicial, por haber sido aportada por el recurrente.

....

NO SE ADMITEN los reconocimientos de contenido y firma de los documentos visibles a fojas 17, 18 y 19 del expediente, toda vez que los mismos han sido debidamente autenticados por el funcionario que custodia el original, por ende poseen pleno valor probatorio. En consecuencia, no es necesario que Sonia Albeo y Gilberto Jaén reconozcan su contenido y firma.

NO SE ADMITE el reconocimiento de Lisbeth Barrios ya que el documento a reconocer no ha sido admitido como prueba, por consiguiente esta prueba es ineficaz, al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial.

NO SE ADMITEN, por dilatorios, los reconocimientos de los documentos por parte de Eliska Ossa, Carlos Tejada y Sergio, anunciados por la actora en el escrito de nuevas pruebas, ya que

no indicó sobre qué documentos van a recaer tales reconocimientos.

..." (La negrita es de la Sala Tercera) (Cfr. fojas 132-134 del expediente judicial).

Por otra parte, se admitió la **prueba aducida por este Despacho** consistente en la copia autenticada del expediente administrativo, misma que fue aportada por la entidad demandada, junto con su informe de conducta rendido al Magistrado Sustanciador; del cual, se pudo constatar que las actuaciones de la institución fueron emitidas conforme a derecho.

Como puede observarse, la recurrente se ha limitado a aducir como medios de pruebas aquéllos que son requeridos por la Ley para la admisión de la acción, y otros que no añaden algún otro elemento probatorio tendiente a acreditar que los actos acusados carezcan de validez; por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió esa alta Corporación de Justicia en su Sentencia de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

'Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...' (El subrayado corresponde a esta Sala).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión, hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: *'en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'*. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que '*la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor*'. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fé, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...'' (Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de los precedentes judiciales reproducidos, **se infiere la importancia que la actora cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, por lo que, en ausencia de mayores elementos de prueba que den sustento a la demanda presentada por el Licenciado Carlos A. Bonilla García, actuando en representación de la sociedad **Semfyl, S.A.**, esta Procuraduría solicita respetuosamente al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución 2577-14 INV de 19 de septiembre de 2014**, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ni su acto confirmatorio, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la accionante.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lijia Urriola de Ardila
Secretaría General, Encargada

Expediente 1304-18