


"Sobre el presente documento se elaboró una versión pública, de conformidad al Artículo 30 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), protegiendo los datos personales de las partes que intervinieron en el presente proceso; así como datos confidenciales, según lo establecido en el Artículo 6 letras "a", "f" y, 24 de la LAIP

	TRIBUNAL SANCIONADOR	Fecha: 03/05/2023 Hora: 09:49 a.m. Lugar: San Salvador	Referencia: 195-2021
RESOLUCIÓN FINAL			
I. INTERVINIENTES			
Denunciante:	Presidencia de la Defensoría del Consumidor –en adelante la Presidencia–		
Proveedoras denunciadas:	Operadora del Sur, S.A. de C.V. INALTA, S.A. de C.V.		
II. HECHOS DENUNCIADOS Y ANTECEDENTES			
<p>Como expuso en su denuncia la Presidencia, en ejercicio de lo dispuesto en el artículo 58 letra f) de la Ley de Protección al Consumidor —LPC—, el día 25/11/2019 se practicó inspección en el establecimiento denominado "<i>Dispensa de Don Juan Holanda Santa Tecla</i>", ubicado en _____, municipio de Santa Tecla, departamento de La Libertad, propiedad de la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V.</p> <p>Así, como resultado de la diligencia realizada, se levantaron las "Actas para la toma de muestras de cantidad de Producto en Preempacados" con números de referencia DVM-Cn/0915/19 y DVM-Cn/0916/19 (fs. 7 y 14), en las cuales —mediante Informe de inspección de contenido neto en Palitos de Pan— se documentó que fueron encontrados a disposición de los consumidores, bienes —comercializados por Operadora del Sur, S.A. de C.V. y fabricados y distribuidos por INALTA, S.A. de C.V.— que incumplían lo prescrito en los artículos 7 inciso primero y 27 letra b) de la LPC, en relación a los numerales 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del Reglamento Técnico Centroamericano "Cantidad de Producto en Preempacados" —en adelante RTCA 01.01.11:06—, debido a que, al ser sometidos a las experticias pertinentes, dichos productos presentaron Error T1 en la muestra número 4 del acta DVM-Cn/0916/19; y Error T2 en las muestras número uno, dos, tres, cuatro y cinco del acta DVM-Cn/0915/19, y en las muestras número uno y dos del acta DVM-Cn/0916/19.</p>			
III. INFRACCIÓN ATRIBUIDA Y ELEMENTOS DE LA INFRACCIÓN.			
<p>Tal como consta en auto de inicio (fs. 39 al 42), se les imputa a las proveedoras denunciadas la comisión de la infracción establecida en el artículo 44 letra h) de la LPC por: "<i>Producir o comercializar productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria</i>", en relación a los numerales 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del RTCA 01.01.11:06.</p> <p>De conformidad a lo dispuesto en el artículo 7 inciso primero de la LPC: "<i>Los proveedores que desarrollen actividades de importación, producción, transformación, almacenamiento, transporte,</i></p>			

distribución y comercialización de bienes y prestación de servicios deberán, para no arriesgar la vida, la salud, la seguridad de las personas y el medio ambiente, observar las normas legales, reglamentarias o técnicas que se dictaren sobre la materia, así como facilitar el control, vigilancia e inspección de las autoridades competentes”.

En consonancia con lo anterior, el artículo 27 inciso primero de la LPC dispone: “*En general, las características de los bienes y servicios puestos a disposición de los consumidores, deberán proporcionarse con información en castellano, de forma clara, veraz, completa y oportuna, según corresponda, especialmente en los siguientes aspectos: (...) b) La calidad, cantidad, peso o medida, en su caso, de acuerdo a las normas internacionales, expresadas de conformidad al sistema de medición legal o con indicación de su equivalencia al mismo (...).*” (El resaltado es nuestro). Asimismo, se establece que las exigencias especiales serán determinadas por las normativas de etiquetado, presentación y publicidad aplicables en cada caso.

Dentro de ese contexto, para el caso del contenido neto en productos preempacados en los diversos puntos de fabricación y comercialización, deben observarse las exigencias y requisitos que establece el RTCA 01.01.11:06.

Y es que cada producto preempacado, previamente envasado o con cierre íntegro debe consignar en su etiqueta el contenido neto en unidades del Sistema Internacional (SI), cuyo dato debe ser veraz, siendo que *la cantidad nominal* —el valor declarado de contenido neto que aparece en la etiqueta— *debe corresponder al valor de la cantidad real* (cantidad que de hecho tiene el preempacado según las mediciones efectuadas por los estudios de metrología legal). Además, deben tomarse en cuenta las tolerancias que la referida normativa técnica permite, para que de acuerdo al numeral 4.1.1 del RTCA 01.01.11:06, un lote se tenga por aceptado o rechazado, es decir, si cumple o no con la normativa de contenido neto de productos preempacados.

En virtud del derecho a una información veraz que tiene el consumidor sobre un producto preempacado, y que es dada a conocer a través de una etiqueta, el proveedor debe cerciorarse -en razón de la reglamentación técnica expuesta- que dicha información corresponde y es fiel con lo que realmente se está poniendo a disposición en el mercado en cualquier nivel de distribución —número 3 del RTCA 01.01.11:06—, pues caso contrario, es decir, que la cantidad nominal del producto no corresponde a la cantidad real como resultado de una experticia de metrología, se configura la infracción prevista en el artículo 44 letra h) de la LPC, el cual establece que es una infracción muy grave *producir o comercializar productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria.*

De lo anterior se desprende que la ilicitud se materializa tanto por *producir* como *comercializar* bienes envasados con un peso fuera de lo permitido en las normas técnicas vigentes. Para el caso en específico, refiere a productos cuyo contenido neto no cumple las exigencias reguladas en la normativa técnica

obligatoria, es decir, que al ser sometidos a análisis de metrología resultan con incumplimientos en el contenido neto en relación con la información declarada en la etiqueta; y al comprobarse tal hecho en perjuicio de los consumidores, la LPC responsabiliza al *productor* de dichos bienes (sin realizar distinción de la etapa de producción en la que recaiga el error), como al *comercializador* de los mismos, es decir quien pone a la venta el producto a fin de que el consumidor lo adquiera para su uso o consumo.

IV. CONTESTACIÓN DE LAS PROVEEDORAS DENUNCIADAS

Se siguió el procedimiento consignado en los artículos 143 y siguientes de la LPC, respetando la garantía de audiencia y el derecho de defensa de las proveedoras denunciadas, quienes comparecieron conforme a las actuaciones que se detallan a continuación:

A. En fecha 13/09/2022, se recibió escrito (fs. 47 al 51), firmado por la licenciada,

, quien actúa en calidad de apoderada general judicial de la proveedora OPERADORA DEL SUR, S.A. de C.V., por medio del cual contestó la audiencia conferida en resolución de las ocho horas con treinta y nueve minutos del día 17/08/2022, expuso argumentos de defensa sobre los hechos atribuidos a su representada y agregó la documentación de fs. 52 al 59.

En dicho escrito, la referida apoderada, en el ejercicio de su derecho de defensa, manifestó, en esencia,

Que de conformidad al artículo 36 letra c) de la LPC, su representada no es responsable del cometimiento de la infracción imputada, ya que el administrado solo puede responder sobre sus propios actos propios, pues no es el fabricante, importador o distribuidor del producto, su nombre no aparece en la etiqueta y no se ha comprobado una incorrecta manipulación del mismo.

Aunado a lo anterior, menciona la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de referencia 94-2017/95-2017 de las once horas con cuarenta y cinco minutos del día 11/02/2022 en la cual se realiza un análisis de culpabilidad, en el que se refiere especialmente que debe comprobarse un nexo de culpabilidad respecto a la proveedora cuya labor es únicamente ofrecer bienes y servicios al público, en el que se refiere especialmente que debe comprobarse un nexo de culpabilidad, como el que pudiere tener el fabricante del producto o en su defecto el importador y distribuidor, y en este caso señala que se encuentra en un supuesto idéntico al de la referida sentencia (sobre contenido neto), mediante la cual se absolvió a su representada de la culpabilidad por deficiencias en el peso neto de los productos comercializados y hace referencia al fragmento de dicha resolución que se lee: *"Es decir, el producto se introduce en el empaque de forma previa a su ofrecimiento a los consumidores, siendo que el vendedor o comercializador final no influye en el proceso de empaque el producto. Asimismo, un producto preempacado da la presunción que, salvo que se demuestre lo contrario, la cantidad real coincide con lo señalado en la etiqueta; por lo tanto, cualquier error en su contenido neto deviene desde el momento en que se efectuó el empaque y no a partir del ofrecimiento o venta"*.

Asimismo, en la misma sentencia, señala la apoderada que se establece fehacientemente, que según

jurisprudencia de la referida sala, cuando se habla de principio de culpabilidad, es contrario a atribuir una responsabilidad objetiva en la que no se ha probado que los actos que contravienen las normas son realizados por el mismo administrado a quien se le imputa la infracción, en dicho caso, enfatiza que estos no han sido generados directamente por su representada, en ese sentido la Sala Concluye: *“así las cosas, este tribunal es del criterio que en el caso concreto, no se ha acreditado la responsabilidad del vendedor final en el incumplimiento de una normativa técnica, relativa a la cantidad real de un producto preempacado y la diligencia debida invocada por el TSDC no alcanza para exigirla a los comerciantes al detalle que realicen las pruebas de pesaje a todos los productos que reciben los distribuidores, empacadores, productores, de conformidad a los parámetros que contiene el RTCA 01.0111:06 (...)”*.

En virtud de lo anterior, concluye la apoderada que con base a los criterios adoptados por la honorable sala, que su representada no es responsable en ninguna manera de las fallas o errores de cualquier tipo que contenga contenido neto en la etiqueta del producto, pues no es importador o distribuidor ni si quiera fabricante del producto, además de ello, verificar el contenido neto real, como lo dijo la Sala, en una labor técnica que su representada no puede asumir, porque resulta imposible y excluyente con su labor de ofrecer, y poner a disposición de los consumidores miles de productos, en ese sentido, del principio de buena fe comercial, su representada asume que los productos contienen la cantidad correcta de producto reflejada en la etiqueta, ya que de poder advertir de que existe una insuficiencia tan mínima tendría que realizar una labor técnica, que como se aclaró anteriormente les resulta imposible, ya que esta no es advertible al ojo humano, pues esto requeriría implementos y metodología especialísima; por lo cual considera que su representada no debe ser multada por este Tribunal, pues no se ha comprobado la existencia de un menoscabo a los derechos del consumidor, además, no se ha demostrado que su representada haya actuado con dolo o culpa en el incumplimiento de la falta que se le imputa.

Finalmente, trae a mención el principio de proporcionalidad, señalando que debe existir una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción a imponer, y cómo esta medida o sanción debe ser apta para alcanzar los fines que la justifican, pero nunca debe causar un daño o perjuicio mayor que el que la motiva, y para el caso en particular resulta importante valorar que son miles los productos que su representada comercializa en cada uno de sus establecimientos con diversos proveedores, por lo cual trae a colación el análisis de proporcionalidad a aplicar por este Tribunal, señalando que lo que respecta a contenido neto, es mera obligación del fabricante, pues es quien elabora la etiqueta y el importador o distribuidor es quien determina que se cumpla con la normativa vigente, por lo cual los sujetos antes mencionados son los obligados a realizar dicha tarea, dado que el comercializador al recibirlo supervisa únicamente muestras por lote, pues revisar todos los productos es imposible y excesivamente oneroso.

B. En fecha 13/09/2022, se recibieron escritos (fs. 60 y 70), el primero presentado por el señor:

actuando en calidad de Representante Legal de la proveedora INALTA, S.A. de C.V.,

y el segundo presentado por el licenciado

actuando en calidad de

apoderado judicial de la referida proveedora, por medio de los cuales contestaron la audiencia conferida en resolución de las ocho horas con treinta y nueve minutos del día 17/08/2022, expusieron argumentos de defensa sobre los hechos atribuidos a su representada y agregaron la documentación de fs. 63 a 69, y 73 a 75.

En dichos escritos, tanto el representante legal como el apoderado judicial de la proveedora, en el ejercicio de su derecho de defensa, manifestaron, en esencia:

El representante legal de la proveedora denunciada señaló, que en la elaboración de los productos Grissini con Ajonjolí y Grissini con Queso, la etapa del fermentado es la parte del proceso donde encuentran su debilidad, porque cuando el producto ha fermentado poco o cuando ha fermentado mucho, les afecta en el número de unidades que totaliza el peso de cada bolsa. Por otra parte, en el proceso de llenado de la bolsa del Grissini con Ajonjolí de 0.128 g, se le ponían 16 unidades, y al Grissini con Queso de 0.121 g, se le ponían 33 unidades, y las dimensiones de la bolsa (previamente elaborada), no permitía ninguna variación en cuanto a la cantidad de unidades por paquete, y la inspección para confirmar el peso estándar se realizaba cada 50 paquetes, siendo esa la forma en que se empacaba en el año 2019.

Ahora bien, manifiesta que el proceso que actualmente se tiene referente a dichos productos es el siguiente: El proceso de elaboración sigue siendo el mismo anteriormente descrito y la mejora se ha realizado en el área de empaque. Agrega que considerando la deficiencia de la calidad de fermentado que no es homogéneo, optaron por cambiar la forma de su empaque manual, para corregir la desviación del peso del paquete. En ese sentido, señala que optaron por hacer una bolsa más ancha, así, cuando empacan y el producto ha fermentado menos, pueden agregarle una unidad más, quedando de la siguiente forma: Para el Grissini con Ajonjolí 128.0 g 17 unidades; y para el Grissini con Queso 121.0 g 34 unidades, y la revisión del peso la mantuvieron cada 50 bolsas.

Finalmente, señala que desea mencionar que desde hace 4 o 5 semanas aproximadamente, han dejado de servirles a las diferentes salas de la empresa Operadora del Sur, S.A. de C.V., esos productos. En conclusión, acota que después del conocimiento del caso en el 2019, evaluaron y corrigieron la desviación del peso, como parte de la mejora continua en la que trabajan como empresa PYME que son, para poder servir de la mejor manera.

Por su parte, el apoderado judicial de la proveedora contestó la denuncia en sentido negativo, señalando que su representada en ningún momento cometió infracción legal alguna en contravención a la LPC o a lo establecido en la supuesta norma técnica. Que la vulneración atribuida a su representada de no cumplimiento de la norma técnica es totalmente atípica, ya que en ningún momento se citó dicha norma técnica, lo que nos lleva a determinar que se trata de una atribución atípica, siendo claro que en este caso no se cumple con ninguno de los elementos básicos que conlleva la tipicidad.

Asimismo, señala que en el inciso primero del artículo 107 de la LPC, se establece que “las acciones para interponer por las infracciones a la presente ley prescribirán en el plazo de dos años contados desde que se haya incurrido en la supuesta infracción”. Que es claro que lo que el legislador prescribe extintivamente, no es la infracción en sí misma, sino la acción del consumidor para perseguir al supuesto infractor en sede administrativa; siendo que la prescripción, tal como la plantea la LPC, se produce independientemente de la responsabilidad, ya que no cabe hablar de responsable, puesto que para que haya responsabilidad es necesaria una sentencia condenatoria y firme, misma que se imposibilita obtener por medio del uso de la prescripción.

Manifiesta que en concordancia con lo anterior, el artículo 148 de la Ley de Procedimientos Administrativos, establece que los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan, por lo que de acuerdo con el artículo 149 de la citada ley el cual manifiesta “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que se hubiera cometido la infracción”, siendo que en base a lo explicado, se establece que el 25 de noviembre de 2019 es cuando la supuesta infracción es atribuida.

Finalmente, agrega que establecida la ilegalidad de la resolución impugnada, esta quedará proscrita del mundo jurídico y en consecuencia, resulta inoficioso pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de los demás argumentos alegados por la parte actora, ya que han concurrido más de dos años, desde la supuesta infracción hasta el emplazamiento de este procedimiento.

C. Respecto de los alegatos presentados por la licenciada este Tribunal
procederá a pronunciarse a continuación:

1. En relación a la jurisprudencia a que hace referencia la proveedora denunciada, emitida por la honorable Sala de lo Contencioso Administrativo, en la cual absuelven a la proveedora denunciada por la infracción atribuida regulada en el artículo 43 letra f) de la LPC -vigente al momento de los hechos señalados por la proveedora como ejemplo-, relacionado al contenido neto de los productos objetos de hallazgo, este Tribunal considera que es necesario aclarar que la infracción desarrollada en las resoluciones emitidas por la Sala, es distinta a la denunciada actualmente por la Presidencia de la Defensoría del Consumidor, la cual motivó el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo cual, los hechos ocurridos en fecha 25/11/2019, promovieron la denuncia por ser contraria a la conducta realizada por las proveedoras, que hicieron que las mismas incurrieran en la infracción establecida en el artículo 44 letra h) de la LPC, la cual establece: “*Son infracciones muy graves: h) Producir o comercializar productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria*”, y como es el caso, ha quedado comprobado que las denunciadas, produjeron y comercializaron productos envasados con contenido neto fuera de la normativa, por presentar *Error T1 y Error T2*, asimismo, el legislador dentro de la LPC, ha sido específico con la referida infracción regulando la acción ilícita y los sujetos que recaerán específicamente

en dichas conductas, por otra parte, la proveedora en la jurisprudencia citada hace referencia al artículo 43 letra f) de la LPC, el cual fue aplicado para los hechos realizados al momento de la infracción, siendo estas conductas distintas, por lo cual, este Tribunal no puede tomar en consideración lo resuelto por la Honorable Sala, por ser distintos los tipos denunciados.

De esta manera, queda comprobado que lo alegado por la apoderada de la proveedora, no es cierto, debiendo, por estas razones, desestimarse lo argüido.

2. Respecto al alegato relativo a que debe existir una correspondencia entre la infracción cometida y la sanción a imponer, por lo que este Tribunal debe tomar en cuenta el principio de proporcionalidad al momento de determinar la multa que se imponga, con base al artículo 49 de la LPC, es importante resaltar que los parámetros que debe analizar este Tribunal a efectos de una eventual multa están dados por ley; asimismo, en diversas resoluciones este colegiado, aparte de esbozar los mismos, ha utilizado fundamentos jurisprudenciales y doctrinarios.

En ese sentido, este Tribunal, en razón del principio de legalidad, está sometido no solamente a los parámetros —y por ende el desglose de éstos en sus resoluciones— consignado en el artículo 49 de la LPC —en lo aplicable—, sino también a los pisos y techos de multas que la misma determina.

Ahora bien, en el presente caso, y de llegarse a establecer el cometimiento de la infracción, todo ello será analizado y aplicado oportunamente en esta resolución.

D. Por otra parte, respecto de los alegatos presentados por los licenciados

este Tribunal procederá a pronunciarse a continuación:

1. Respecto al hecho de que se hayan realizado acciones y mejoras en el empaque de los productos para que no se dieran nuevos inconvenientes respecto de la desviación del peso de los mismos, debe aclararse que dicha situación se trata de un cumplimiento posterior al cometimiento de la infracción atribuida, lo cual no desvirtúa de manera alguna la misma.

Por otra parte, debe señalarse que en el escrito firmado por el licenciado Representante Legal de INALTA, S.A. de C.V., se establece que dicha proveedora acepta los hechos denunciados, señalando que se determinó que el problema fue causado debido a que el proceso de fermentado es únicamente con el apoyo de calor, por lo que el método es práctico pero poco exacto, siendo que en dicha etapa de la elaboración de los productos es donde encuentran su debilidad, ya que les afecta en el número de unidades que totaliza el peso de cada bolsa, de lo cual se advierte, que existió negligencia por parte de la proveedora INALTA, S.A. de C.V.

2. Ahora bien, respecto de la prescripción alegada por el licenciado este Tribunal debe advertir:

A. La potestad sancionadora de la administración pública surge de la atribución conferida por el artículo 14 de la Constitución de la República, así se ha afirmado por la Sala de lo Constitucional en su

sentencia de Inconstitucionalidad 8-97 de las doce horas del 23/03/2001, en la cual literalmente dice: *“que si bien es cierto que existe una potestad jurisdiccional, que exclusivamente es ejercida por el Órgano Judicial, dentro de la cual se encuentra la facultad de imponer penas según el Artículo 14 de la Constitución, también existe una potestad sancionadora de la Administración Pública, conferida en el mismo Artículo; en la actualidad se acepta dicha potestad dentro de un ámbito más genérico y se entiende que la misma forma parte, junto con la potestad penal de los tribunales, del ius puniendi superior del Estado, que además es único; de tal manera que aquellas no son sino simples manifestaciones concretas de este (...)”*.

Es así que se ha establecido que tanto el procedimiento sancionatorio como el proceso penal, devienen del mismo *ius puniendi* del Estado que, al ser uno, deben aplicarse los principios del derecho penal al proceso administrativo sancionador; muestra de esta afirmación es la aplicación del principio de legalidad, entendiéndose por éste como el principio fundamental del derecho público conforme al cual todo el ejercicio del poder público debería de estar sometido a la voluntad de la ley y no a la voluntad y el arbitrio de sus integrantes, es decir, asegura a los destinatarios de la ley que sus conductas no puedan ser sancionadas sino en virtud de la misma.

Acotando lo anterior, es preciso relacionar la aplicación del principio de seguridad jurídica tal como lo establece la Sala de lo Constitucional en la inconstitucionalidad con referencia 15-99 de fecha 13/08/2002, mantiene que: *“-por seguridad jurídica se entiende la certeza que el individuo posee, en primer lugar, de que su situación jurídica no será modificada o extinguida más que por procedimientos regulares y autoridades competentes, ambos establecidos previamente. Y, en segundo lugar, la certeza de que dichos actos respetarán lo establecido legalmente sin alterar el contenido esencial de la Constitución (...)”*.

Así mismo, la Sala de lo Contencioso Administrativo en resolución con referencia 27-2010 de fecha 23/06/2019 determinó que *“el principio de seguridad jurídica regula la no perpetuidad de la persecución administrativa, siendo una limitante al ejercicio del ius puniendi del Estado, debiendo así, cumplir con los plazos previamente establecidos en la ley.”*

Por lo cual, la figura de la prescripción está basada en la seguridad jurídica, de manera que es indispensable que exista un plazo máximo para que la Administración Pública pueda ejercer la potestad sancionadora frente a la comisión de una infracción administrativa, y se dé certidumbre a los ciudadanos que las posibles consecuencias derivadas de comportamientos contrarios a la ley no se perseguirán y castigarán de manera indeterminada en el tiempo.

Como se observa, en la estructura de este principio se encuentra un componente temporal definitorio que determina un plazo para que la Administración pueda iniciar y concluir un procedimiento sancionatorio, bajo la consecuencia que de no iniciarse y concluirse el mismo dentro del plazo legal, dicha

administración se encontraría inhibida de dictar resolución final dado que cualquier posible responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa se entiende extinguida.

Por un lado, la prescripción es consecuenta con la seguridad jurídica del presunto infractor, el cual debe tener la certeza del tiempo en que puede reprochársele un comportamiento ilícito, pero por otra parte, este principio advierte a la Administración Pública que como encargada de los intereses generales, según cada caso y las competencias de las mismas, es la principal interesada y obligada a que se inicien y concluyan los procedimientos sancionatorios pues con ello se está dando respuesta, en nombre de los intereses que defiende, frente a un comportamiento ilícito que los ha transgredido.

Por lo tanto, si la Administración Pública deja transcurrir este plazo, la consecuencia lógica es que la responsabilidad debe extinguirse, al no haber usado la potestad temporal para sancionar. Consecuentemente, la Administración Pública debe ser siempre diligente y ejercer dicha potestad sancionatoria sin dilatar su actuación en el tiempo de manera indefinida, pues al no ejercerla está dejando de tutelar los intereses que por ley representa y debe proteger. En este sentido, desde la perspectiva del ciudadano, la prescripción garantiza al presunto infractor que conozca hasta cuándo puede perseguirse la conducta ilícita cometida; y, por otra parte, desde el punto de vista de la Administración Pública, constituye la exigencia de aplicar el principio de eficacia administrativa, que requiere que los intereses generales cuya tutela tiene a su cargo se satisfagan mediante el actuar rápido para reprimir conductas infractoras de las normas administrativas.

Sobre este punto, cobra importancia lo dispuesto en el artículo 163 inciso 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos –en adelante LPA– en cuanto establece que: “(...) *quedan derogadas expresamente todas las Disposiciones contenidas en Leyes Generales o Especiales que la contraríen (...)*”.

Asimismo, resulta aplicable lo previsto en el artículo 148 inciso 1° de la LPA, en tanto establece: “*Los plazos de prescripción de las infracciones y sanciones serán los que determinen las normas que las establezcan*”. Esta disposición es de importancia, pues expresamente habilita la aplicación de los plazos de prescripción establecidos en la LPC, específicamente en el artículo 107 el cual establece que “*Las acciones para interponer denuncias por las infracciones a la presente ley, prescribirán en el plazo de tres años contados desde que se haya incurrido en la supuesta infracción*”.

Es decir, el plazo general establecido en la LPC para el acaecimiento de la prescripción extintiva es de 3 años (artículo 107 de la LPC); así, para los efectos del conteo del plazo para la referida figura procesal debe tomarse como parámetro la fecha en que acontecieron los hechos que han dado lugar a la aludida infracción. En ese sentido, la conducta que ha sido señalada como constitutiva de la infracción imputada se realizó el día 25/11/2019, fecha en la que se materializó el incumplimiento legal que constituye el objeto central de la denuncia, folios 1.

7
47
9

Del mismo modo, este Tribunal consideró que el auto que dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador fue emitido el 17/08/2022 y se tuvo por notificadas a las proveedoras denunciadas el día 06/09/2022, así como el hecho que el plazo máximo para emitir resolución de inicio - tres años contados desde que se haya incurrido en la supuesta infracción (artículo 107 de la LPC)- es el 25/11/2022, fecha en que hubiese operado la prescripción por ministerio de ley.

Por tanto, el Tribunal Sancionador comprueba que a la fecha de notificación de la resolución de inicio a la proveedora INALTA, S.A. de C.V., no se había superado el plazo máximo de tres años para resolver el procedimiento administrativo sancionador, por lo que, no ha existido violación al principio de seguridad jurídica de la denunciada.

V. VALORACIÓN DE PRUEBA/HECHOS PROBADOS

1. De conformidad con los artículos 146 de la LPC y 106 inc. 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos —en adelante LPA—, las pruebas oportunas, pertinentes y conducentes aportadas en el procedimiento, serán valoradas conforme a las reglas de la sana crítica; a excepción de la prueba documental, la cual se realizará conforme al valor tasado de la misma en el derecho común.

En ese sentido, la Sala de lo Constitucional en la resolución final pronunciada en el proceso acumulado con número de referencia 23-2003/41-2003/50-2003/17-2005/21-2005, de fecha 18/12/2009, en lo que concierne al valor tasado de las pruebas mencionó: *“Cuando la ‘utilización’ de la máxima de experiencia viene predeterminada por la norma procesal, hablamos del sistema de valoración denominado prueba tasada o tarifa legal; es decir, en la prueba tasada o tarifa legal, lo que hace el legislador es proveer una de las máximas que deben integrarse al razonamiento probatorio del juez, como la premisa mayor del silogismo fundamental sobre cada medio de prueba (...) el legislador señala una lista de medios de prueba y a cada una le asigna un determinado y preciso valor probatorio -certeza objetiva-; es decir que, en este caso, amparado en la seguridad jurídica, el legislador determina previamente la máxima de experiencia, aunque con distinta fuerza dependiendo de la prueba de que se trate”*. (Los resaltados son nuestros).

Dicho esto, el art. 106 inc. 6° de la LPA dispone: *“Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquellos, harán prueba de estos salvo que se acredite lo contrario”*.

Además, el artículo 341 del CPCM determina el valor probatorio de los instrumentos, así: *“Los instrumentos públicos constituirán prueba fehaciente de los hechos, actos o estado de cosas que documenten; de la fecha y personas que intervienen en el mismo, así como del fedatario o funcionario que lo expide. Los instrumentos privados hacen prueba plena de su contenido y otorgantes, si no ha sido*

impugnada su autenticidad o ésta ha quedado demostrada. Si no quedó demostrada tras la impugnación, los instrumentos se valorarán conforme a las reglas de la sana crítica". (Los resaltados son nuestros).

Finalmente, el artículo 63 del Reglamento de la LPC, viene a reforzar lo estipulado en el derecho común al establecer: *Las actas mediante las cuales los funcionarios de la Defensoría hagan constar las actuaciones que realicen, harán fe, en tanto no se demuestre con prueba pertinente y suficiente su inexactitud o falsedad. El mismo valor probatorio tendrán los informes y otros documentos que emitan los funcionarios y empleados de la Defensoría, en el ejercicio de sus funciones.*

Así las cosas, para determinar los hechos probados relacionados con la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC, se seguirán las disposiciones citadas previamente.

2. Constan en el expediente administrativo los siguientes medios de prueba:

- a) Acta para la toma de muestras de cantidad de producto en preempacados DVM-Cn/0915/19 de fecha 25/11/2019, fs. 7, en la cual consta que los delegados de la Defensoría del Consumidor realizaron —sobre la base de muestreo aleatorio— la toma de muestra de productos.
- b) Documento denominado "Datos crudos para el análisis de cantidad de producto en preempacados" —fs. 9—; "Informe de la verificación de cumplimiento e incumplimiento de la muestra (...)" —fs. 10—, e Informe de inspección de contenido neto en Palitos de Pan —fs. 19-21—, elaborados por la Unidad de Seguridad y Calidad de la Dirección de Vigilancia de Mercado de la Defensoría del Consumidor, en los que consta que luego de los análisis de metrología legal, se obtuvo como resultado que: (i) todas las muestras del producto denominado "Grissini Pan Tostado con Ajonjolí" de la marca GALLANI, de contenido neto 128 g., presentaron incumplimiento en la cantidad real respecto de la reflejada en la etiqueta, identificándose en ellas: *Error T2*, así como se consigna en el siguiente cuadro:

Nº de acta	Nombre del producto	Marca del producto	Contenido Neto declarado	Distribuidor y fabricante	Resultado del informe técnico	Cantidad real de unidad verificada	Error individual de preempacado	Deficiencia Tolerable (T en g)
DVM-Cn/0915/19	Grissini Pan Tostado con Ajonjolí	GALLANI	128 GR	INALTA; S.A. de C.V.	Error T2	110.6	-17.4	5.76.
						109.5	-18.5	
						105.7	-22.3	
						110.7	-17.3	
						116.3	-11.7	

- c) Impresión de fotografías de los productos "Grissini Pan Tostado con Ajonjolí", fs. 8.
- d) Acta para la toma de muestras de cantidad de producto en preempacados DVM-Cn/0916/19 de fecha 25/11/2019, fs. 14, en la cual consta que los delegados de la Defensoría del Consumidor realizaron —sobre la base de muestreo aleatorio— la toma de muestra de productos.
- e) Documento denominado "Datos crudos para el análisis de cantidad de producto en preempacados" —fs. 16—; "Informe de la verificación de cumplimiento e incumplimiento de la muestra (...)" —

fs. 17—, e Informe de inspección de contenido neto en Palitos de Pan —fs. 19-21—, elaborados por la Unidad de Seguridad y Calidad de la Dirección de Vigilancia de Mercado de la Defensoría del Consumidor, en los que consta que luego de los análisis de metrología legal, se obtuvo como resultado que: (i) 3 unidades de las muestras del producto denominado “*Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso*” de la marca GALLANI, de contenido neto 121 g., presentaron incumplimiento en la cantidad real respecto de la reflejada en la etiqueta, identificándose en ellas: *Error T1 y Error T2*, así como se consigna en el siguiente cuadro:

Nº de acta	Nombre del producto	Marca del producto	Contenido Neto declarado	Distribuidor y fabricante	Resultado del informe técnico	Cantidad real de unidad verificada	Error individual de preempacado	Deficiencia Tolerable (T en g)
DVM-Cn/0916/19	Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso	GALLANI	121 GR	INALTA, S.A. de C.V.	Error T2	108.4	-12.6	5.45
					Error T2	105.2	-15.8	
					Aceptable	115.6	-5.4	
					Error T1	111.3	-9.7	
					Aceptable	117.5	-3.5	

f) Impresión de fotografías de los productos “*Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso*”, fs. 15.

Respecto a la documentación detallada, se advierte que las denunciadas no pudieron desvirtuar la veracidad de la misma. En razón de lo anterior, se concluye que los citados documentos, al mantener una conexión lógica con los hechos alegados en la denuncia, adquieren total certeza.

VI. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA INFRACCIÓN

Con base en los elementos probatorios antes señalados y en virtud de la *presunción de certeza* que goza el acta de inspección de la Defensoría del Consumidor, ha quedado comprobado:

1. Que el día 25/11/2019, la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., en el establecimiento denominado “*Dispensa de Don Juan Holanda*”, puso a la venta: (i) 5 unidades del producto “*Grissini Pan Tostado con Ajonjolí*”, fabricados y distribuidos por la proveedora INALTA, S.A. de C.V., a fin de que los consumidores los adquieran para su uso o consumo. Que, según la etiqueta del producto, el contenido neto del mismo era de 128 g; (ii) 5 unidades del producto “*Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso*”, fabricados y distribuidos por la proveedora INALTA, S.A. de C.V., a fin de que los consumidores los adquieran para su uso o consumo. Que, según la etiqueta del producto, el contenido neto del mismo era de 121 g.
2. Que la deficiencia máxima permitida para el producto “*Grissini Pan Tostado con Ajonjolí*”, marca GALLANI, en presentación de 128 g., era de 5.76 g., conforme a lo establecido en el artículo 4.2.3 y tabla 2 del artículo 5, ambos del RTCA 01.01.11:06, configurándose la existencia del *Error T2*, en las muestras 1, 2, 3, 4 y 5.

3. Que la deficiencia máxima permitida para el producto "*Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso*", marca GALLANI, en presentación de 121 g., era de 5.45 g., conforme a lo establecido en el artículo 4.2.3 y tabla 2 del artículo 5, ambos del RTCA 01.01.11:06, configurándose la existencia del **Error T1**, en la muestra 4, y **Error T2**, en las muestras 1 y 2.

Según el numeral 2.12.1 del RTCA 01.01.11:06, un **Error T1** se define como *un preempacado no conforme que se determina que contiene una cantidad real menor que la cantidad nominal menos la tolerancia de deficiencia permitida*. Y en relación al numeral 3.2 de la misma reglamentación técnica, se establece como requisito de los preempacados individuales, que la cantidad real de producto en un preempacado debe reflejar exactamente la cantidad nominal, pero se permitirán desviaciones razonables, mismas que en este caso han sido superadas, tal como se señaló en el punto 3 supra relacionado.

Según el numeral 2.12.2 del RTCA 01.01.11:06, un **Error T2** se define como *un preempacado no conforme que se determina que contiene una cantidad real menor que la cantidad nominal menos dos veces la tolerancia de deficiencia permitida*. Y en relación al numeral 3.2 de la misma reglamentación técnica, se establece como requisito de los preempacados individuales, que la cantidad real de producto en un preempacado debe reflejar exactamente la cantidad nominal, pero se permitirán desviaciones razonables, mismas que en este caso han sido superadas, tal como se señaló en el punto 2 supra relacionado.

Para determinar si una muestra de productos cumple o no con lo exigido en el RTCA 01.01.11:06, han de tomarse en cuenta los criterios del numeral 4.1.1 de dicha normativa técnica, en el que se establece que un lote de inspección es aceptado si se cumple y satisface con los siguientes parámetros:

- a) Que no existan productos con error promedio (cuyo signo aritmético sea negativo);
- b) Que no hayan preempacados no conformes, más de los permitidos en la columna 4 de la tabla 1 del referido RTCA, con **Error T1**; y,
- c) Que no haya ningún preempacado no conforme en las muestras con **Error T2**.

Finalmente, el mismo numeral 4.1.1 en comento estipula que un lote de inspección debe ser rechazado si no satisface uno o más de los requisitos.

En ese sentido, las muestras de los productos que fueron objeto de análisis no satisfacen las letras b) y c) de los requisitos del artículo 4.1.1 del RTCA 01.01.11:06, por lo que los mencionados lotes de inspección deben rechazarse por incumplir con los criterios establecidos; en consecuencia, no cumplen con la reglamentación técnica vigente que establece los requisitos de contenido neto en productos preempacados.

Asimismo, este Tribunal es de la idea que la conducta ilícita en mención se materializa por el solo hecho de producir o comercializar bienes o productos que incumplan con las normas técnicas vigentes. Para el caso en estudio, el término «producir» a que hace referencia la ley, se refiere a la acción de fabricar

o elaborar un producto preempacado; mientras que con «comercializar», se hace alusión al hecho de tener una diversidad de productos dentro de un establecimiento e invitar al consumidor que los adquiriera para su uso o consumo. Partiendo de la anterior premisa, el hecho ilícito tiene lugar cuando dentro de esa variedad de bienes que se fabrican y/u ofrecen al consumidor, se encuentran productos que, al ser verificados por medio de un análisis de metrología legal respecto de las normas técnicas vigentes, resultan con incumplimientos.

Asimismo, el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo en resolución de referencia 00010-180- ST-COPA-2CO de las diez horas del día 12/06/2018 dispuso: "(...) *no puede excusarse a la proveedora de su imprudencia, alegando que se inobservó el criterio de responsabilidad del artículo 36 literal c) de la LPC, pues a criterio de este Tribunal, la infracción por la que se le ha impuesto las respectivas sanciones no hace distinción entre productos envasados, etiquetados, a granel, o los distintos tipos de productos que pueden ofrecerse a los consumidores. Dicha infracción solo contiene el supuesto de ofrecer un producto, en términos generales, que no haya cumplido con la normativa técnica. Si bien, no puede exigirsele a la proveedora denunciada que sea ella la que coloque la información en los productos que fueron objeto de la inspección, este no es el caso que se discute, pues lo que se le exige a la sociedad demandante y que no cumplió, es su deber de garantizar que los productos que ella ofrece en sus establecimientos tengan toda la información que exige la normativa técnica y que es derecho de los consumidores conocer, y para ello, es la demandante la que debe de verificar que antes de ser ofrecidos al público, los productos que compra cumplan con la normativa vigente*".

En concordancia con lo anterior, de la documentación agregada al presente expediente se colige que:

La proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., como propietaria del establecimiento en el que se invitaba a los consumidores a que adquiriera los mismos para uso o consumo, tenía la obligación de verificar y poner a disposición del consumidor únicamente aquellos productos que cumplieran los requisitos y condiciones exigidas por la ley para su comercialización, lo cual no hizo, al ofrecer productos, cuya cantidad real es menor en comparación a la cantidad nominal declarada en la etiqueta, por lo que los lotes analizados no cumplían con las exigencias especiales que se determinan en la normativa técnica de contenido neto, poniendo en riesgo potencial el derecho a la información de los consumidores.

En otros términos, se ha podido acreditar, a partir de la documentación que obra en el presente procedimiento administrativo que la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V. efectivamente comercializó dichos productos con incumplimiento.

Asimismo, la sociedad INALTA, S.A. de C.V. como fabricante y distribuidora de los productos, también tenía la obligación de verificar los mismos y únicamente producir y distribuir aquellos productos que cumplieran los requisitos y condiciones exigidas por la ley, lo cual no hizo, al producir y distribuir

productos con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria, poniendo en riesgo potencial el derecho a la información de los consumidores.

En consecuencia, este Tribunal concluye que existe responsabilidad de las proveedoras por la comisión de la infracción que se les imputa y efectivamente se configura el ilícito establecido en el artículo 44 letra h) de la LPC, resultando procedente imponer las sanciones respectivas, conforme al artículo 47 de la misma ley.

VII. PARÁMETROS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

Como se expuso en los acápites precedentes, se estableció la comisión de la infracción muy grave contenida en el artículo 44 letra h) de la LPC, la que se sanciona con multa hasta de 500 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria, según el artículo 47 de la LPC. Por consiguiente, es facultad de este Tribunal determinar la sanción que corresponda a la luz de los parámetros establecidos en la jurisprudencia aplicable.

Así, este Tribunal tomará en cuenta los principios de legalidad, proporcionalidad y culpabilidad para la determinación de la multa, es así que verificará el tamaño de la empresa, el impacto en los derechos del consumidor, la naturaleza del perjuicio causado o grado de afectación a la vida, salud, integridad o patrimonio de los consumidores, el grado de intencionalidad –dolo o culpa– con la que procedió el infractor, el grado de participación en la acción u omisión, cobro indebido realizado y las circunstancias en que ésta se cometa, según sea el caso.

A continuación, se concretará cada uno de ellos, en lo aplicable al presente caso:

a. *Tamaño de la empresa.*

Según la Ley de Fomento, Protección y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (ley Mype) en su artículo 3 define a las micro y pequeñas empresas de la siguiente manera: "*Microempresa: Persona natural o jurídica que opera en los diversos sectores de la economía, a través de una unidad económica con un nivel de ventas brutas anuales hasta 482 salarios mínimos mensuales de mayor cuantía y hasta 10 trabajadores. Pequeña Empresa: Persona natural o jurídica que opera en los diversos sectores de la economía, a través de una unidad económica con un nivel de ventas brutas anuales mayores a 482 y hasta 4,817 salarios mínimos mensuales de mayor cuantía y con un máximo de 50 trabajadores*".

A partir de la documentación financiera presentada por la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V. en el disco compacto de fs. 59, consistente en formularios de declaración del impuesto sobre la renta y contribución especial del ejercicio fiscal de los años 2019, 2020 y 2021; se tomará en cuenta, la declaración del impuesto sobre la renta y contribución especial del año 2019, por ser el año en que ocurrieron los hechos denunciados, comprobando que, en el referido año, la proveedora tuvo un total de ingresos por la cantidad de \$720,702,494.15 dólares de los Estados Unidos de América.

Al contrastar la información financiera de la proveedora, con lo establecido en el art. 3 de la Ley Mype, este Tribunal concluye que la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., cuenta con ingresos superiores a los regulados por dicha ley, los cuales se equiparan a los de un gran contribuyente (declaración del impuesto sobre la renta y contribución especial del año 2019, por lo que, para los efectos de la cuantificación de la multa será considerada como una empresa de tamaño grande.

Cabe mencionar, que este Tribunal ha tenido acceso además a información de carácter público del Ministerio de Hacienda, Dirección General de Impuestos Internos, en la que la proveedora denunciada se encuentra clasificada como **gran contribuyente**, por lo que para los efectos de la cuantificación de la multa así será considerada.

Cabe mencionar también, que en el presente procedimiento administrativo sancionador la proveedora infractora ha mostrado una conducta procesal que evidencia el cumplimiento de su deber a prestar la colaboración que le es requerida para el buen desarrollo de los procedimientos (artículo 17 número 5 de la LPA).

Ahora bien, a partir de la documentación financiera presentada por la proveedora INALTA, S.A. de C.V., consistente en declaración del impuesto sobre la renta y contribución especial del ejercicio fiscal de los años 2019 y 2020 (fs. 66 a 69); se tomará en cuenta, la declaración del impuesto sobre la renta y contribución especial del año 2019, por ser el año en el que ocurrieron los hechos de la infracción, comprobando que, en el referido año, la proveedora tuvo un total de ingresos por la cantidad de \$738,053.16 dólares de los Estados Unidos de América.

Al contrastar la información financiera de la proveedora, con lo establecido en el art. 3 de la Ley Mype, este Tribunal concluye que la proveedora INALTA, S.A. de C.V., cuenta con ingresos equivalentes a los regulados por dicha ley, los cuales se equiparan a los de una pequeña empresa (declaración del impuesto sobre la renta y contribución especial del año 2019, por lo que, para los efectos de la cuantificación de la multa así será considerada.

Cabe mencionar también, que en el presente procedimiento administrativo sancionador la proveedora infractora ha mostrado una conducta procesal que evidencia el cumplimiento de su deber a prestar la colaboración que le es requerida para el buen desarrollo de los procedimientos (artículo 17 número 5 de la LPA).

b. Grado de intencionalidad del infractor.

Este Tribunal considera este elemento en el sentido de analizar si el sujeto ha obrado dolosa o cuando menos culposamente; es decir, que la transgresión a la norma haya sido querida o se deba a imprudencia o negligencia del sujeto. Por tanto, la existencia de un nexo de culpabilidad constituye una condición para la configuración de la conducta sancionable.

Así, en reiteradas ocasiones, este Tribunal ha establecido a través de sus resoluciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 inciso segundo de la LPC, que las infracciones administrativas son sancionables aún a título de simple negligencia o descuido.

Por otra parte, resulta pertinente señalar lo dispuesto en el artículo 42 inc. 2° del Código Civil, según el cual: "*Culpa leve (...) es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios (...)*", así como a lo estipulado en el inc. 3° del mismo artículo: "*El que debe administrar un negocio como un buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa*", y lo señalado en el artículo 947 del Código de Comercio, relativo a que: "*Las obligaciones mercantiles deben cumplirse con la diligencia de un buen comerciante en negocio propio*".

En ese orden, del análisis de los hechos y documentación agregada al expediente, se determinó una actuación negligente por parte de las proveedoras, pues, Operadora del Sur, S.A. de C.V. como propietaria del establecimiento, es la principal responsable de adoptar las medidas necesarias a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones que impone la ley de la materia, como es verificar que los productos que ofrecía a sus clientes cumplieran todos los requerimientos de las normas técnicas al momento de recibirlos de su proveedor, y en caso de que estos no cumplan con la normativa técnica obligatoria, sean cambiados inmediatamente a fin de no ofrecer productos a los consumidores que no cumplan la normativa técnica vigente; asimismo, INALTA, S.A. de C.V. como fabricante y distribuidora de los productos, era responsable de verificar los mismos y únicamente producir y distribuir aquellos productos que cumplieran los requisitos y condiciones exigidas por la ley, lo cual no hizo. Por lo que, en el presente caso, se configura plenamente una conducta negligente por parte de las proveedoras Operadora del Sur, S.A. de C.V. e INALTA, S.A. de C.V., por no haber atendido con la debida diligencia sus negocios, incumpliendo sus obligaciones como comerciantes.

c. Grado de participación en la acción u omisión.

A partir de un examen del presente expediente administrativo, queda demostrado que el grado de participación en la comisión de la infracción de las proveedoras, es directa e individual, pues se acreditó: que en el establecimiento propiedad de la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., — "*Despensa de Don Juan Holanda*", el día 25/11/2019, en productos fabricados y distribuidos por la proveedora INALTA, S.A. de C.V.— se puso a disposición de los consumidores: (i) 5 unidades del producto "Grissini Pan Tostado con Ajonjolí", a fin de que los consumidores los adquieran para su uso o consumo; y (ii) 5 unidades del producto "Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso", a fin de que los consumidores los adquieran para su uso o consumo, cuyo contenido neto declarado en la etiqueta se encontraba fuera de la norma técnica obligatoria, como lo establece el artículo 4.1.1 del RTCA 01.01.11:06, según el detalle expuesto en el romano VI de la presente resolución.

d. Impacto en los derechos del consumidor y naturaleza del perjuicio ocasionado.

En el caso en particular, es pertinente señalar que la configuración de la infracción administrativa relativa a *producir o comercializar productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria*, consignada en el artículo 44 letra h) de la LPC; transgrede, el derecho de los consumidores de recibir de las proveedoras la información completa, precisa, veraz, clara y oportuna, que determine las características de los productos a adquirir. Si bien, en este caso, con dicha conducta, no se ha comprobado un daño concreto a una persona en particular, este Tribunal reafirma que la acción que configura la infracción es capaz de ocasionar un perjuicio potencial en el colectivo de consumidores, ya que basta que los productos que no cumplen con las normas técnicas vigentes se encuentren a disposición de los consumidores para generar el riesgo que éstos sean adquiridos en dichas condiciones.

En este punto, debe recordarse que la Sala de lo Contencioso Administrativo —en adelante SCA— en su jurisprudencia, ha afirmado que el legislador, atendiendo al bien jurídico a proteger, puede clasificar las conductas en infracciones de lesión e infracciones de peligro (concreto y abstracto). La ubicación de la infracción en cada clasificación dependerá de la descripción típica que haga el legislador.

Así, las infracciones de lesión exigen demostrar la lesión efectiva al bien jurídico tutelado; las de peligro concreto constituyen supuestos en los cuales se exige el peligro efectivo sufrido por una persona en específico; en las de peligro abstracto el legislador, atendiendo a la experiencia, advierte una peligrosidad general de la acción típica para un determinado bien jurídico, a partir de una valoración probabilística, por lo que con la tipificación se dispone adelantar la barrera de protección sancionando el accionar, sin esperar la realización de un peligro concreto de una persona determinada o de la lesión efectiva (Sentencia emitida el 08/01/2016, emitida en el proceso contencioso administrativo de referencia 344-2010).

En este orden de ideas, y tomando en cuenta la jurisprudencia antes referida, se puede afirmar que para imponer las sanciones respectivas en el presente caso y, además, para graduar las mismas, (a) no es necesario comprobar ni justificar una afectación concreta y material en la esfera de los consumidores; (b) ni que existan denuncias de personas que hubiesen adquirido los bienes comercializados, fabricados y distribuidos por las proveedoras —que resultaron con incumplimiento—, derivada de la fabricación, distribución y comercialización de productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria. De ahí que, la infracción administrativa en comento es una infracción de peligro abstracto.

Sobre el tema, la SCA en la sentencia emitida en el proceso de referencia 416-2011, pronunciada a las quince horas con catorce minutos del día 21/12/2018 ha afirmado que: *“en las infracciones de peligro abstracto, el legislador, atendiendo a la experiencia, advierte una peligrosidad general de la acción típica para un determinado bien jurídico, a partir de una valoración probabilística, por lo que con la tipificación se dispone adelantar la barrera de protección sancionando el accionar, sin esperar la realización de un peligro concreto de una persona determinada o de la lesión efectiva”*.

Aplicando tales consideraciones al caso de mérito, aun cuando no se materialice algún tipo de perjuicio concreto en la esfera jurídica de un consumidor determinado, al tratarse de una infracción de peligro abstracto, el posible agravio se configura con la sola inobservancia de la norma imperativa, es decir, de lo regulado en la LPC y en el RTCA 01.1.11:06 al acreditarse debidamente la producción y comercialización de productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria.

En tal sentido, conforme a lo expuesto en el romano VI de la presente resolución, a partir de la inspección realizada por la DC, se comprobó que las proveedoras INALTA, S.A. de C.V. y Operadora del Sur, S.A. de C.V., produjeron y comercializaron, respectivamente, dichos productos envasados, es decir, se ha acreditado la comisión de una infracción que la ley en materia de consumo clasifica como muy grave, provocando con ello un perjuicio potencial en la esfera jurídica de los consumidores —de forma abstracta—, lo cual debe ser tomado en consideración como criterio para la determinación de las multas.

e. Cobro indebido realizado, las circunstancias en que esta se comete y el beneficio que obtiene el infractor.

Este parámetro será considerado según lo establece la Sala de Constitucional en la sentencia de inconstitucionalidad de ref. 109-2013 de fecha 14/01/2016, en la que señala que uno de los factores de dosimetría punitiva es: "(...) el beneficio que, si acaso, obtiene el infractor con el hecho". Conforme a ello, debemos tener en cuenta el precio de los productos objeto de hallazgo, pues de haberse realizado la venta de los mismos, esto constituiría el beneficio ilícito obtenido por las infractoras.

Así, para el caso que nos ocupa, de la lectura de las Actas de Inspección e Impresiones de fotografías (fs. 7, 8, 14 y 15) con las que se establece la presentación de los productos objeto del hallazgo y el precio de los mismos, se observó lo siguiente:

Acta	Establecimiento	Producto	Acta de Inspección	Precio ofrecido al público	Foto	Total beneficio potencial de concretarse la venta
DVM-CN/0915/19	Dispensa de Don Juan Holanda	Grissini Pan Tostado con Ajonjolí, contenido neto declarado 128 g.	25/11/2019 (fs. 7)	\$1.00	fs. 8	\$5.00
DVM-CN/0916/19	Dispensa de Don Juan Holanda	Grissini con Queso Pan Tostado con Ajo, Cebolla y Queso, contenido neto declarado 121 g.	25/11/2019 (fs. 14)	\$1.00	fs. 15	\$5.00

Considerando la información anterior, en el presente caso se observa la concurrencia de situaciones en las que puede estimarse un posible beneficio ilícito generado por la infracción, pero éste resulta

sustantivamente inferior al perjuicio ocasionado por la misma. En esta situación, una multa basada estrictamente en el *beneficio potencial* podría resultar desproporcionadamente baja con relación a la *gravedad del perjuicio potencial* generado por la infracción.

Cabe precisar entonces que, en el caso de mérito, las multas a imponer tomarán en cuenta no solo la cuantía del posible beneficio ilícito que obtendrían las proveedoras en el caso de que efectivamente hubieran vendido los productos objeto de hallazgo, el cual ascendería a la cantidad total de \$10.00, sino que también se calcularán las multas considerando el perjuicio potencial causado por la comisión de la infracción.

En tal sentido, conforme a lo expuesto en el romano VI de la presente resolución, a partir de la inspección realizada por la DC, se comprobó que las proveedoras fabricaron, distribuyeron y comercializaron -en el establecimiento propiedad de la sociedad OPERADORA DEL SUR, S.A. de C.V. y en la misma fecha- productos con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria; incumpliendo lo que se establece en los numerales 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del RTCA 01.01.11:06.

En consecuencia, este Tribunal estima que, el incumplimiento en la cantidad de producto en preempacados, representa un *perjuicio potencial grave* a la información de los consumidores y debe ser tomado en consideración como criterio para la determinación de las multas, pues se ha evidenciado una puesta en peligro, en más de una ocasión, los derechos fundamentales de los consumidores.

f. Finalidad inmediata o mediata perseguida con la imposición de la sanción.

Mediante las multas impuestas, este Tribunal Sancionador pretende disuadir a las infractoras Operadora del Sur, S.A. de C.V. e INALTA, S.A. de C.V., que han cometido la infracción descrita en el artículo 44 letra h) de la LPC, con el fin de evitar futuras conductas prohibidas en detrimento de los consumidores y que adopten las medidas necesarias a efecto de dar cumplimiento a las obligaciones que les impone la LPC.

Es menester señalar que este Tribunal, con la imposición de la sanción —multa—, busca prevenir futuros incumplimientos a la LPC como el que nos ocupa, máxime cuando todo proveedor de bienes se encuentra en la obligación de producir y comercializar productos que sean óptimos para el consumo, situación que no consta acreditada en el presente caso, con el fin de salvaguardar el interés general.

VIII. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA MULTA

Este Tribunal, en uso de la sana crítica -artículo 146 inc. 4º de la LPC- y habiendo considerado los elementos del artículo 49 de la LPC, procederá a realizar el cálculo de las multas a imponer a las proveedoras Operadora del Sur, S.A. de C.V. e INALTA, S.A. de C.V.

De acuerdo al artículo 47 de la LPC, las infracciones calificadas como muy graves se sancionarán con multa hasta de 500 salarios mínimos mensuales urbanos en la industria.

Para tal efecto, respecto al tamaño de empresa, se ha considerado a la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V. como *gran contribuyente* y a la proveedora INALTA, S.A. de C.V. como *pequeña empresa*, según lo relacionado en la letra a. del romano anterior.

Por otra parte, es importante reiterar que las sanciones en materia de consumo tienen doble finalidad: por un lado, corregir al que ha realizado la práctica ilegal y, por otro, evitar que se sigan cometiendo conductas prohibidas en detrimento de los consumidores (carácter disuasivo de la sanción).

Dicho esto, en el caso de mérito se efectuó la modulación de las multas en razón del grado de intencionalidad de la conducta cometida, ya que para el caso no se acreditó el dolo, sino *negligencia*.

También se tomó en cuenta que el beneficio potencial que pudieron obtener las proveedoras fue *mínimo*, en caso de haberse concretado la venta del producto objeto de hallazgo, el cual ascendería a la cantidad total de \$10.00; no obstante lo anterior, tal como se señaló en la letra e. del romano VII de esta resolución, se tomó en cuenta el perjuicio potencial de las conductas realizadas por las proveedoras, las cuales han sido catalogadas como *graves*, ya que, las mismas fueron verificadas *en el mismo establecimiento*, poniendo en riesgo el derecho a la información de los consumidores.

Finalmente, en el presente procedimiento ha quedado evidenciado el hecho que las proveedoras Operadora del Sur, S.A. de C.V. e INALTA, S.A. de C.V. aportaron la documentación financiera solicitada, cumpliendo con ello, su deber de prestar la colaboración que les es requerida para el buen desarrollo del procedimiento (artículo 17 número 5 de la LPA); razón por la cual, dichos aspectos han sido tomados en cuenta en relación a las proveedoras para la cuantificación de las multas.

Por consiguiente, conforme al análisis antes expuesto, en aplicación de los principios de disuasión, proporcionalidad y racionalidad (el tamaño de empresa y demás elementos desarrollados en el romano anterior) que deben sustentar la imposición de la sanción, es procedente imponer a las proveedoras: (i) Operadora del Sur, S.A. de C.V. una multa de **TRES MIL SEISCIENTOS CINCUENTA DÓLARES CON CUATRO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$3,650.04)**, equivalentes a doce salarios mínimos mensuales urbanos en la industria, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC en relación al artículo 7 inciso primero y 27 letra b) de la LPC, y a los artículos 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del RTCA 01.01.11:06, por *comercializar productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria*, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo; (ii) INALTA, S.A. de C.V. una multa de: **CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS DÓLARES CON SETENTA Y DOS CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$4,866.72)**, equivalentes a dieciséis salarios mínimos mensuales urbanos en la industria, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC en relación al artículo 7 inciso primero y 27 letra b) de la LPC, y a los artículos 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del RTCA 01.01.11:06, por *producir productos envasados*

con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria, según se ha establecido en el presente procedimiento administrativo.

IX. DECISIÓN

Por tanto, sobre la base de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 11, 14, 101 inciso 2° de la Constitución de la República; 7 inciso primero, 27 inciso tercero, 40, 44 letra h), 47, 83 letra b), 144 y siguientes de la LPC; y 112, 139 y 154 de la LPA, este Tribunal **RESUELVE**:

- a) *Téngase por agregado* el escrito presentado por la licenciada . asi como la documentación que consta agregada de fs. 52 al 59. *Dese intervención* a la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., por medio de su apoderada, licenciada y *téngase por contestada* la audiencia conferida a Operadora del Sur, S.A. de C.V., en los términos relacionados en la presente resolución.
- b) *Téngase por agregado* el escrito presentado por el licenciado , asi como la documentación que consta agregada de fs. 63 a 69 y 73 al 75. *Dese intervención* a la proveedora INALTA, S.A. de C.V., por medio de su Representante Legal, licenciado y de su apoderado judicial, licenciado *téngase por contestada* la audiencia conferida a INALTA, S.A. de C.V., en los términos relacionados en la presente resolución.
- c) *Sanciónese* a la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., con la cantidad de **TRES MIL SEISCIENTOS CINCUENTA DÓLARES CON CUATRO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$3,650.04)**, equivalentes a doce salarios mínimos mensuales urbanos en la industria —D.E. N° 6 del 21/12/2017, publicado en el D.O. N° 240, tomo 417 del 22/12/2017—, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC en relación al artículo 7 inciso primero y 27 letra b) de la LPC, y a los artículos 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del RTCA 01.01.11:06, conforme al análisis expuesto en el romano VI de la presente resolución y con fundamento en las disposiciones legales precitadas.
- d) *Sanciónese* a la proveedora INALTA, S.A. de C.V., con la cantidad de **CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS DÓLARES CON SETENTA Y DOS CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (\$4,866.72)**, equivalentes a dieciséis salarios mínimos mensuales urbanos en la industria —D.E. N° 6 del 21/12/2017, publicado en el D.O. N° 240, tomo 417 del 22/12/2017—, por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC en relación al artículo 7 inciso primero y 27 letra b) de la LPC, y a los artículos 2.12.1, 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 letras b) y c) del RTCA 01.01.11:06, conforme al análisis expuesto en el romano VI de la presente resolución y con fundamento en las disposiciones legales precitadas.

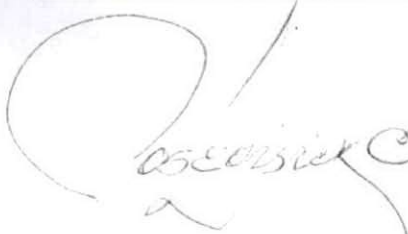
Dichas multas deben hacerse efectivas en la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda, **dentro de los diez días hábiles siguientes al de la notificación de esta resolución**, debiendo comprobar a este Tribunal su cumplimiento dentro del plazo indicado; caso contrario, la Secretaría de este Tribunal **certificará la presente resolución para ser remitida a la Fiscalía General de la República para su ejecución forzosa.**

e) *Tome nota* la Secretaría de este Tribunal de los medios señalados por la apoderada de la proveedora Operadora del Sur, S.A. de C.V., de los medios señalados por el representante legal de la proveedora INALTA, S.A. de C.V. para recibir actos de comunicación; así como del nombre de la persona comisionada para tal efecto.


f) *Notifíquese.*

INFORMACIÓN SOBRE RECURSO

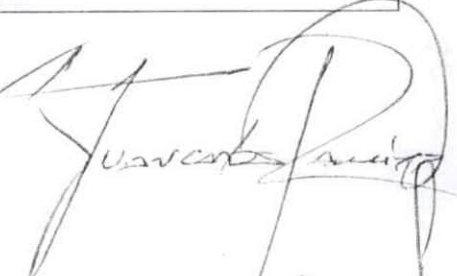
La presente resolución no admite recurso, de conformidad con lo expuesto en el artículo 167 inciso 3° de la Ley de Procedimientos Administrativos, según el cual: *“Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, se regirán en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma.”*; en relación con el artículo 158 N° 5 del mismo cuerpo normativo, que dispone: *“La resolución por la que se decida tramitar el expediente mediante el procedimiento simplificado y la resolución que pone fin al procedimiento, no admitirán ningún recurso (...)”*.



José Leoisick Castro
Presidente




Pablo José Zelaya Meléndez
Primer vocal



Juan Carlos Ramírez Cienfuegos
Segundo vocal

PRONUNCIADA POR LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL SANCIONADOR DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR QUE LA SUSCRIBEN OG/MIP



Secretario del Tribunal Sancionador