

1042-2020

TRIBUNAL SANCIONADOR DE LA DEFENSORÍA DEL CONSUMIDOR: San Salvador, a las trece horas con doce minutos del día diecisiete de octubre de dos **veintitres.**

I. El presente procedimiento administrativo sancionador se tramitó contra las proveedoras **CALLEJA, S.A. DE C.V. e INALTA, S.A. DE C.V.**, por denuncia interpuesta por la **Presidencia de la Defensoría del Consumidor** (fs. 1 y 2), en la que se señaló –en síntesis– que en el establecimiento denominado

ubicado en municipio de Antiguo Cuscatlán, departamento de La Libertad, propiedad de la proveedora Calleja, S.A. de C.V., en fecha 28/11/2019, se realizó inspección mediante la cual se documentó la toma de muestras del producto denominado **"Grissini Integral pan tostado con salvado de trigo"** fabricado y distribuido por INALTA, S.A. de C.V., dicho producto incumplía lo dispuesto en los artículos 7 y 27 letra b) de la Ley de Protección al Consumidor –en adelante LPC–, que dispone la obligación de informar "(...) b) la calidad, cantidad, peso o medida, en su caso, de acuerdo a las normativas internacionales expresadas de conformidad al sistema de medición legal con indicación de su equivalencia al mismo (...)", en relación a los numerales 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 literal c) del Reglamento Centroamericano "Calidad de Producto en Preempacados" -en adelante RTCA 01.01.11:06-.

Señaló, que los productos objeto de análisis incumplen los artículos antes referidos debido a que al ser sometidos a las experticias pertinentes, las 5 muestras presentaron *error T2*, lo cual se encuentra consignado en las conclusiones del *"Informe de inspección de contenido neto en palitos de pan"*; acreditándose por medio del acta de inspección que en el establecimiento propiedad de la proveedora CALLEJA, S.A. de C.V., se comercializaban bienes, los cuales eran fabricados y distribuidos por la proveedora INALTA, S.A. de C.V., que no cumplían con las normas técnicas vigentes, específicamente en los numerales 2.12.2, 3.2 y 4.1.1 literal c) del RTCA 01.01.11:06, en relación a los artículos 7 inciso primero y 27 letra b), ambos de la LPC.

Los hechos anteriores se encajaron en la infracción establecida en el artículo 44 letra h) de la LPC por *"Producir o comercializar productos envasados con contenido neto fuera de la normativa técnica obligatoria"* -vigente al momento del hallazgo-, la cual, es calificada como muy grave y según el artículo 47 de la misma normativa, se sanciona con multa de hasta quinientos salarios mínimos mensuales en la industria.

I. En este estado del procedimiento, este Tribunal Sancionador procede a la revisión del presente expediente en el cual consta que por medio de resolución emitida en fecha 24/10/2022 (fs. 25 al 27), se dio por iniciado el procedimiento sancionatorio en contra de las proveedoras **CALLEJA, S.A. DE C.V. e INALTA, S.A. DE C.V.**, por denuncia interpuesta por la **Presidencia de la Defensoría del Consumidor**,

por la supuesta infracción al artículo 44 letra h) de la LPC, la cual fue notificada a las proveedoras en fecha 04/11/2022 (fs. 28 y 29).

El día 11/11/2022 se recibió escrito (fs. 32 al 36) y documentación anexa (fs. 37 al 57), presentados por la apoderada de CALLEJA, S.A. DE C.V., en el que contestó la audiencia conferida en resolución de fs. 25 al 27.

En ese sentido, mediante resolución de las ocho horas con veintiocho minutos del día 11/07/2023, se dictó resolución final (fs. 58-65), mediante la cual se sancionó a la proveedora CALLEJA, S.A. DE C.V., con la cantidad de SIETE MIL TRESCIENTOS DÓLARES CON OCHO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$7,300.08) equivalentes a veinticuatro salarios mínimos mensuales urbanos de la industria; asimismo, se sancionó 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 AMERICA (\$4,866.72), equivalentes a dieciséis salarios mínimos en la industria, resolución que fue notificada a dichas sociedades en fecha 10/08/2023 (fs. 66-68).

A partir de lo antes apuntado, se constata que el último acto procesal realizado dentro del presente procedimiento administrativo sancionador fue la resolución final debidamente notificada a las partes.

Posteriormente, en fecha 15/08/2023 se recibió escrito presentado por el licenciado **FRANCISCO JAVIER GARCÍA GARCÍA** en calidad de apoderado especial de la proveedora CALLEJA, S.A. DE C.V., en el cual señala que, habiéndose emitido resolución final sancionatoria a las ocho horas con veintiocho de minutos del día 11/07/2023, la cual fue notificada el 10/08/2023, se advierte que al realizar el conteo de los días transcurridos desde que se notificó el inicio del procedimiento sancionador –04/11/2022–, han transcurrido desde esa fecha al día de la notificación de la resolución final –10/08/2023–, 9 meses y seis días, por lo que dicha resolución estaría fuera de vigencia legal de tramitación de un proceso sancionatorio de conformidad a lo establecido en el artículo 89 inciso segundo de la Ley de Procedimientos Administrativos, por lo que el procedimiento se encuentra caducado. En virtud de esta afirmación solicita que se declare la caducidad del procedimiento administrativo y se archive definitivamente el presente expediente.

2. Como es sabido, el artículo 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos (Decreto Legislativo No. 856 de fecha 15/12/2017) –en adelante LPA– vigente a partir del 14/02/2019, prescribe que sus normas generales le son aplicables a los procedimientos administrativos regidos por la LPC para la Defensoría del Consumidor y de los procedimientos sancionadores de su Tribunal Sancionador.

Este Tribunal reconoce que la LPA nace con una pretensión de aplicación general y con el objeto de establecer normas claras y uniformes para el ejercicio de los procedimientos llevados a cabo en cualquier institución pública de carácter administrativo, *lo anterior, sin perjuicio de la especialidad propia de algunas materias que rijan la actividad de la Administración Pública*. Por tanto, la LPA debe integrarse a las normas

especiales que rigen los procedimientos sancionadores tramitados en la presente sede, en atención a los principios de legalidad, irretroactividad y unidad procesal de los procedimientos, los cuales establecen que todo procedimiento administrativo sancionador deberá tramitarse y finalizarse aplicándole la norma procesal que estaba vigente al momento de su inicio.

En ese orden de ideas, como ya fue mencionado anteriormente, el presente caso fue iniciado el día 24/10/2022 y notificado a las presuntas infractoras en legal forma el día 04/11/2022, en virtud de tal circunstancia, este Tribunal advierte que el procedimiento sancionador inició en fecha posterior a la entrada en vigencia de la LPA y que dicha regulación es aplicable de manera directa al presente procedimiento.

II. Verificada la efectiva aplicación de la LPA, en este estado del procedimiento se emitirá la resolución que conforme a derecho corresponde, de acuerdo al *iter* lógico siguiente: **A.** Integración de las reglas procesales de la LPA, **B.** Caducidad administrativa a nivel doctrinario y jurisprudencial; **C.** Tipo de interés o derecho tutelado en el presente procedimiento, y **D.** Cómputo y efectos de la caducidad en el presente proceso.

A. Este Tribunal Sancionador, procurando que en todo procedimiento administrativo se respeten las reglas del Debido Proceso y de acuerdo a los plazos procesales previamente establecidos en la LPA considera que al presente procedimiento sancionador debe aplicarse la obligación establecida en el artículo 89 inciso 2° que establece: *“El procedimiento administrativo deberá concluirse por acto o por resolución final en el plazo máximo de nueve meses posteriores a su iniciación (...)”*, teniendo en cuenta que el artículo 26 señala: *“Los actos administrativos producirán sus efectos desde que se comuniquen a los interesados, excepto si únicamente producen efectos favorables, o no procede su notificación (...)”*, relacionado con el artículo 97 inciso 1° el cual determina: *“Todo acto administrativo que afecte a derechos o intereses de las personas, tendrá que ser debidamente notificada en el procedimiento administrativo”*.

De acuerdo con dichos parámetros, este Tribunal Sancionador es del entendimiento, que **existe un máximo de 9 meses contados a partir del día siguiente de la notificación del auto de inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir resolución final**. Por otro lado, la misma LPA en su artículo 82 inciso 4° establece que: *“Si el plazo se fija por meses o años, estos se computaran de fecha a fecha (...)”*, es decir, el plazo de los 9 meses, debe computarse en días calendario. Una vez concluidos estos 9 meses la LPA regula los efectos legales del acaecimiento de la finalización de este plazo en su artículo 114 numeral 2, establece que: *“En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en esta Ley”*.

7 Dado que el presente procedimiento administrativo sancionador fue instado mediante denuncia interpuesta por el Presidente de la Defensoría del Consumidor y que este Tribunal ha dado inicio a un

procedimiento en ejercicio de sus potestades sancionadoras, a continuación, pasará a comprobar si efectivamente *se cumplen los supuestos fácticos y jurídicos -del mencionado artículo 114 de la LPA- que producen la caducidad.*

B. Sin embargo, antes de pasar a verificar la subsunción del caso en concreto a las normas procesales generales de la LPA al presente procedimiento sancionador, este Tribunal tiene a bien recordar la naturaleza y efectos de la caducidad administrativa que de acuerdo a la legislación nacional deberán aplicarse a casos donde haya transcurrido el plazo para que opere la misma. Tal como lo establece la doctrina del derecho procesal administrativo, la caducidad es una figura procesal que regula la terminación anormal o anticipada del procedimiento administrativo, que se refiere a un hecho jurídico-procesal específico: el trascurso de un plazo procesal señalado por ley. Por ejemplo, transcurrido el plazo previsto para el ejercicio de un derecho, o la realización de un trámite, o la interposición de un recurso, la doctrina procesal establece que se entenderá por perdido el derecho, trámite o recurso que hubiere dejado de utilizarse. La caducidad también dará lugar a la terminación de un proceso, extinguiéndolo por el hecho de que no ha habido actividad procesal alguna en el plazo que establece la ley. En otros términos: en virtud del interés general, dentro del ordenamiento jurídico la caducidad se crea para que las acciones y recursos sean ejercidos dentro de un plazo concreto, de manera que los procedimientos no queden estancados indefinidamente, y que los derechos o potestades otorgados en términos favorables sean realmente aprovechados por sus titulares.

En el ámbito del derecho público administrativo y sobre el tema de la caducidad acaecida dentro de un procedimiento sancionador, la Sala de lo Contencioso Administrativo -SCA- en reciente jurisprudencia ha afirmado que la caducidad *es una figura jurídica de naturaleza netamente adjetiva, y la define como una forma de terminación del procedimiento administrativo por superación del plazo máximo para resolver, cuyo incumplimiento impide su prosecución y resolución final; es decir, supone, la terminación de un procedimiento sancionador sin una resolución sobre el fondo, cuando éste, se encuentra detenido durante un plazo excesivo de tiempo, sin que le sea notificada al administrado resolución expresa.* (Sentencia referencia 153-2014, de fecha 27-09-2019).

En dicha resolución la SCA sostiene que cuando la caducidad es producida exclusivamente por causa de la Administración Pública, imposibilita a que la autoridad, ante su propia inactividad, continúe instruyendo un procedimiento sancionatorio fuera del plazo legalmente establecido para ello. Es decir, que una vez iniciado un procedimiento si éste no concluye en el plazo legal, la consecuencia jurídica es que el mismo caduca, configurándose entonces una forma de darlo por finalizado.

C. En relación con las características de la pretensión que se analiza en el presente procedimiento administrativo sancionador, debe acotarse que el derecho del consumidor, por su propia naturaleza, requiere mecanismos y procedimientos que atiendan adecuadamente la problemática en torno a la protección de los consumidores, y tales mecanismos tienen que cumplir con el requisito de eficacia, que implica la posibilidad

de obtener una respuesta del sistema a los reclamos del consumidor en tiempo, modo y condiciones de acceso, los cuales no deben desnaturalizar la protección de los derechos, sino que están llamados a potenciarlos.

Sin embargo, el sistema de protección al consumidor en su conjunto también está regido por las normas del derecho administrativo y no escapa de las regulaciones que para tal efecto sean emitidas con el objeto de agilizar la administración pública, de modo que los procedimientos o mecanismos que tienen por objeto garantizar la referida protección -brindándole al consumidor una solución a la problemática planteada- deberán realizarse en el lapso previsto previamente por el legislador. Lo anterior, no es solo una afirmación dogmática sino además imperativa para el legislador y para el aplicador de la ley, de manera que corresponde a las leyes dar las precisiones y a los juzgadores las aplicaciones.

En ese sentido, si bien corresponde al Tribunal Sancionador la instrucción de los procedimientos sancionatorios en materia de protección al consumidor, imponer las sanciones o resolver lo que corresponda, así como ordenar al infractor, en los casos de afectación a los intereses individuales, colectivos o difusos, la reposición de la situación alterada por la infracción, a su estado original, dichas atribuciones deben realizarse en el plazo establecido por las leyes de la materia, caso contrario, deberá aplicar la consecuencia jurídica derivada del exceso en el plazo legalmente determinado.

Por lo anterior, aunque este Tribunal advierte la existencia de un derecho o interés individual que debe ser protegido o tutelado dentro del procedimiento sancionatorio y si bien se reconoce el deber de proteger los intereses individuales que puedan estar en juego dentro de un procedimiento como en el iniciado en el caso de mérito, debe acotarse que también debe ceñir su actuación al estricto cumplimiento de la ley procesal aplicable al caso concreto, por lo cual, si no se ha podido finalizar el procedimiento dentro del plazo legalmente establecido para tal efecto, corresponde aplicar la consecuencia jurídica prevista para tal supuesto en el ordenamiento.

Adicionalmente, y sobre las características del procedimiento aplicado por este Tribunal, es necesario resaltar que este es un procedimiento sancionador que puede ser instado por la Presidencia de la Defensoría o por denuncia de parte y a partir de ese momento se le impone a la administración el deber de analizar si existen elementos legales y jurisprudenciales suficientes para iniciar un procedimiento sancionatorio como consecuencia de la obligatoriedad de la acción punitiva del Estado y de tramitarlo aplicando la normativa prevista para tal efecto, esto es, aplicando el debido proceso.

Ahora bien, al analizar la LPA se observa que esta establece en su artículo 89 inciso 2º, un plazo máximo de nueve meses para concluir los procedimientos administrativos que hayan sido iniciados de oficio o a petición del interesado, dando como consecuencia jurídica la caducidad para los procedimientos en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras -artículo 114 inciso segundo de la LPA- como sucede en los procedimientos sancionatorios sustanciados en esta sede administrativa.

Se puede concluir, entonces, que en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de protección al consumidor —sean iniciados por la Presidencia de la Defensoría o por denuncia de parte— se ejerce la potestad sancionadora de la Administración con el propósito de cautelar el interés público e individual involucrado en la defensa de los consumidores, la cual debe ser ejercida de conformidad con los parámetros y plazos legales establecidos, es decir, con estricto cumplimiento del principio de legalidad que rige la actuación de la administración, lo que impone a este Tribunal Sancionador la aplicación de la LPA y las consecuencias jurídicas derivadas de su inactividad a todos a aquellos procedimientos sancionadores iniciados bajo su vigencia.

En igual sentido, la SCA mediante sentencia definitiva del 23/11/2017 emitida en el proceso clasificado bajo la ref. 80-2010 ha establecido como criterio que debe regir las actuaciones de este Tribunal lo previsto en el artículo 19 inciso primero del Código Civil, el cual establece que “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”. Adicional a ello, en la referida resolución ha reconocido la aplicación del aforismo jurídico «... donde no distingue el legislador no debe distinguir el aplicador, menos aún en perjuicio del administrado».

En suma, en aplicación de un razonamiento silogístico y gramatical de la LPA, para determinar la aplicación de la consecuencia jurídica establecida para tal efecto en el artículo 89 inciso 2° a un procedimiento administrativo sancionador, deberá analizarse si se trata de un procedimiento a través del cual la administración pretende la imposición de una sanción —ya sea iniciado por denuncia de parte interesada o de manera oficiosa— y constatarse que ha transcurrido el plazo establecido en el referido régimen normativo (9 meses) sin que la autoridad haya dictado y notificado resolución expresa.

D. Tal y como ha sido expuesto en el Romano I numeral 1 de la presente resolución, el inicio del procedimiento administrativo sancionador seguido contra las proveedoras **CALLEJA, S.A. DE C.V. e INALTA, S.A. DE C.V.**, por denuncia interpuesta por **el Presidente de la Defensoría del Consumidor**, fue emitido el día 24/10/2022 y notificado a las proveedoras el 04/11/2022, y al realizar el cómputo, en días calendario, del término o plazo de la caducidad al caso en concreto, este Tribunal advierte que, efectivamente, el plazo de los 9 meses inició en fecha 05/11/2022 (siguiente día hábil posterior al de la notificación) y vencía el 05/08/2023; y, no obstante que en fecha 11/07/2023 se dictó resolución final del presente procedimiento, la misma fue notificada a las denunciadas en fecha 10/08/2023, encontrándose ya caducado el presente procedimiento sancionatorio.

En ese sentido, de conformidad al artículo 89 inciso 2° de la LPA, este Tribunal comprueba que a la fecha de la notificación de la resolución final (10/08/2023) se había superado el plazo máximo de 9 meses por lo que en aplicación del principio de legalidad este Tribunal Sancionador se veía imposibilitado de continuar con el procedimiento sancionatorio, debiendo aplicar el artículo 114 numeral 2 de la LPA y, consecuentemente, *declarar de oficio el acaecimiento de la caducidad y los efectos legales*

correspondientes establecidos en dicho numeral así como los establecidos por la doctrina procesal administrativa, procediendo a emitir el fallo que corresponde.

Es así que este Tribunal, respetuoso del Estado de Derecho y de los principios aplicables en materia sancionadora, al encontrarse imposibilitado de continuar con el procedimiento sancionatorio, por el transcurso del tiempo, corresponde decretar la caducidad en el caso concreto. **Por lo antes expuesto, se deberá declarar de oficio el acaecimiento de la caducidad y aplicar sus efectos legales que son: a) la finalización y extinción del presente procedimiento administrativo y b) ordenar el archivo de las actuaciones.**

III. Ahora bien, resulta necesario señalar que 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.

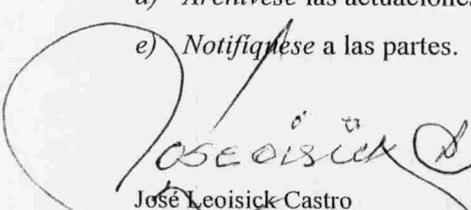
Acotando lo anterior, es preciso relacionar la aplicación del principio de seguridad jurídica tal como lo establece la Sala de lo Constitucional en la inconstitucionalidad con referencia 15-99 de fecha 13/08/2002, mantiene que: *“-por seguridad jurídica se entiende la certeza que el individuo posee, 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 (...)”*.

En el caso en particular, al haberse comprobado que se había superado el plazo máximo de nueve meses que establece la ley para dar por finalizado el procedimiento administrativo, operó la figura de la caducidad, por haberse notificado la resolución final después del plazo de los nueve meses, es procedente, por imperio

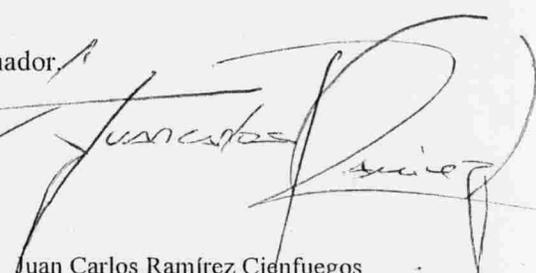
de ley, *revocar* la resolución final emitida a las ocho horas con veintiocho minutos del día 11/07/2023, en la cual se sancionó a la proveedora CALLEJA, S.A. DE C.V., con multa por la cantidad de SIETE MIL TRESCIENTOS DÓLARES CON OCHO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$7,300.08), y a la proveedora INALTA, S.A. DE C.V., con multa por la cantidad de CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS DÓLARES CON SETENTA Y DOS CENTAVOS DE DÓLAR (\$4,866.72), por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC; imposibilitando a esta administración hacer efectivo dicho acto administrativo, por estar fuera del plazo legal señalado.

IV. En virtud de lo anterior y con base a los artículos 89 inciso 2°, 26, 97, 114 numeral 2, 117 inc.3° y 4° de la LPA, y 107 de la LPC, este Tribunal **RESUELVE**:

- a) *Téngase por agregado* el escrito firmado y presentado por el licenciado [REDACTED], en calidad de apoderado especial de la proveedora CALLEJA, S.A. DE C.V. (fs. 69-70), así como la documentación que anexa al mismo (fs. 71-74).
- b) *Declárase la finalización y extinción* del presente procedimiento administrativo sancionador promovido contra las proveedoras **CALLEJA, S.A. DE C.V. e INALTA, S.A. DE C.V.**, por haber transcurrido el plazo máximo legal para la tramitación del mismo, es decir, por haber acaecido la caducidad del procedimiento, de conformidad a los motivos desarrollados en el romano **II** de la presente resolución.
- c) *Revóquese* la resolución final emitida a las ocho horas con veintiocho minutos del día 11/07/2023, en la cual se sancionó a la proveedora CALLEJA, S.A. DE C.V., con multa por la cantidad de SIETE MIL TRESCIENTOS DÓLARES CON OCHO CENTAVOS DE DÓLAR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA (\$7,300.08), y a la proveedora INALTA, S.A. DE C.V., con multa por la cantidad de CUATRO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y SEIS DÓLARES CON SETENTA Y DOS CENTAVOS DE DÓLAR (\$4,866.72), por la comisión de la infracción regulada en el artículo 44 letra h) de la LPC.
- d) *Archívese* las actuaciones del presente procedimiento sancionador.
- e) *Notifíquese* a las partes.

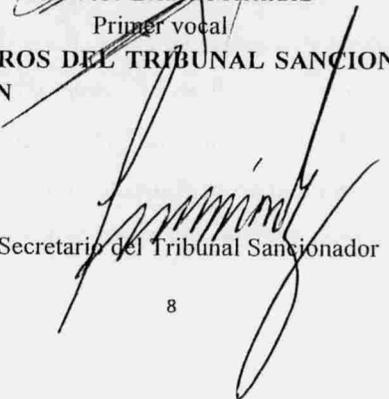

José Leoisick Castro
Presidente


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

PR/ym


Secretario del Tribunal Sancionador