



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 20 de junio de 2006.
C No. 47.

Licenciado

Pedro Meilán Núñez

Administrador de la Autoridad de
Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia

E. S. D.

Señor Administrador:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota A-035 de 15 de mayo de 2006, a través de la cual consulta a este Despacho lo siguiente:

En materia de Defensa de la Competencia:

1. Si puede interponerse recurso de apelación contra las resoluciones sancionatorias dictadas durante la vigencia del Decreto Ley 9 de 2006, en materia de Defensa de la Competencia, mediante la aplicación supletoria de la Ley 38 de 2000 y si este recurso debe ser de competencia del Administrador.
2. En los casos en que se haya entablado recursos de reconsideración en contra de resoluciones sancionatorias al amparo de la Ley 29 de 1996, antes de haber sido modificada por el Decreto Ley 9 de 2006, debe el nuevo Administrador conocer de dichos recursos por ser la autoridad máxima.

En materia de Protección al Consumidor:

1. Es el Administrador o el Director Nacional de Protección al Consumidor, en actuación unipersonal, quien sustituye al Pleno de los Comisionados en el conocimiento de recursos de reconsideración que se produzcan durante la vigencia de la nueva ley en procesos iniciados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 9 de 1996.
2. Es el Administrador o el Director Nacional de Protección al Consumidor, en actuación unipersonal, quien sustituye al Pleno de los Comisionados en el conocimiento de recursos de reconsideración que hayan sido interpuestos y sustentados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 9 de 2006.

3. Es el Administrador o el Director Nacional de Protección al Consumidor, en actuación unipersonal, quien conoce de los recursos de apelación contra las resoluciones que haya dictado un Comisionado en calidad de Comisionado Sustanciador en aquellos procesos en que las leyes hayan establecido un sistema de impugnación de doble instancia, siendo ahora los Directores Nacionales quienes decidirán o conocerán en primera instancia.
4. Es el Administrador o el Director Nacional de Protección al Consumidor, en actuación unipersonal, quien conoce de los recursos de apelación contra las resoluciones que haya dictado el Director Nacional de Protección al Consumidor. Comprende esta facultad a las leyes especiales que también adscriben responsabilidades a la antigua CLICAC, hoy Autoridad.

En relación con el tema consultado estimo necesario destacar que mediante el Decreto Ley 9 de 20 de febrero de 2006, se crea la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, se modifica y adicionan disposiciones de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, anterior ley sobre defensa de la competencia, y se adoptan otras disposiciones.

El artículo 34 del Decreto Ley 9 de 2006 subrogó el artículo 101 de la Ley 29 de 1996, indicando que la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) creada mediante la Ley 29 de 1996, se reestructuraba bajo el nombre de Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. En ese sentido, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 del decreto comentado, toda referencia a la CLICAC en leyes, decretos leyes, decretos reglamentarios y demás disposiciones, así como en contratos, convenios o acuerdos anteriores a dicho cuerpo legal, se entenderá hecha con respecto de la Autoridad, y los derechos, facultades, obligaciones y funciones de aquella se tendrán como derechos, facultades, obligaciones y funciones de ésta, salvo disposición expresa en contrario del propio decreto y por lo anterior se sustituye en todas las disposiciones de la Ley 29 de 1996 en que se haga referencia, el término Comisión o Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor por el de Autoridad.

De igual forma, el artículo 35 del mencionado decreto ley subroga el artículo 102 de la Ley 29 de 1996, que indicaba que la dirección y administración de la desaparecida CLICAC estaba a cargo de tres comisionados y un director general, estableciendo que la nueva Autoridad estará a cargo de un Administrador, quien ejercerá la representación legal de la institución, una Dirección Nacional de Libre Competencia y una Dirección Nacional de Protección al Consumidor, además de las unidades administrativas y técnicas que requiera para el ejercicio de sus funciones.

Respondiendo a esta nueva organización administrativa el Decreto Ley 9 de 2006 adiciona los artículos 110-G y 110-F a la Ley 29 de 1996, los cuales indican, entre otras cosas, que son funciones específicas del Director Nacional de Protección al Consumidor iniciar de oficio o a petición de parte, investigaciones administrativas por razón de posibles actos que vulneren los derechos del público y aplicar las sanciones correspondientes y del Director Nacional de Libre Competencia iniciar de oficio o a petición de parte, investigaciones

administrativas por razón de la presunta comisión de prácticas monopolísticas absolutas y relativas y aplicar las sanciones correspondientes.

De manera más específica, y referido sólo al Director General de Protección al Consumidor, el numeral 3 del artículo 110-G del Decreto Ley señala que este funcionario tiene competencia para conocer y decidir, a prevención de los tribunales de justicia competente, y hasta la suma de dos mil quinientos balboas (B/.2,500.00), los procesos de decisión de quejas que presenten los consumidores, en forma individual y colectiva, en contra de los proveedores de bienes y servicios en relación con las infracciones a las normas de protección al consumidor consagradas en dicha ley, y aplicar las sanciones correspondientes, de conformidad con lo establecido en la ley.

Como revela una lectura de la Ley 29 de 1996 antes de su reforma por el Decreto Ley 9 de 2006, las funciones conferidas a las Direcciones Nacionales de Protección al Consumidor y de Libre Competencia correspondían al máximo organismo de la desaparecida CLICAC, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor.

Hecho este breve recuento sobre la normativa aplicable al tema de su consulta, me permito responder a sus interrogantes en el mismo orden en que me fueron formuladas.

1. Con respecto a su primera interrogante, es la opinión de este Despacho que aquellas resoluciones que impongan sanciones en materia de defensa de la competencia dictadas por el Director Nacional de Libre Competencia a partir de la vigencia del Decreto Ley 9 de 2006 pueden ser apeladas ante el Administrador de la Autoridad, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 110-C de la Ley 29 de 1996, como quedó modificado por el artículo 46 del Decreto Ley 9 de 2006, que señala que a este funcionario le corresponde conocer de los recursos administrativos que sean de su competencia, y en los artículos 163 y 166, numeral 2, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, normas supletoriamente aplicables en estos procedimientos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la misma Ley 38, que indican que las resoluciones que decidan el fondo y aquellas de mero trámite que conlleven la misma decisión o le pongan término al proceso o impidan su continuación, son susceptibles de ser impugnadas mediante recurso de apelación ante el superior inmediato del funcionario que haya dictado el acto.

2. En cuanto a los recursos de reconsideración interpuestos durante la vigencia de la Ley 29 de 1996, antes de su modificación por el Decreto Ley 9 de 2006, contra resoluciones sancionatorias, debo destacar que el artículo 32 del Código Civil claramente indica que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad, vale decir las referentes a los procedimientos, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que empiezan a regir, **salvo las actuaciones y diligencias que ya estuvieran iniciadas, las que se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.** Como las normas sobre procedimiento vigentes al momento de interponerse los recursos de reconsideración mencionados conferían la competencia para resolver los mismos a la máxima autoridad de la institución en ese momento, la Comisión, estimó que los mismos deben ser resueltos por la máxima autoridad de dicha institución de acuerdo a la nueva organización, el Administrador de la Autoridad.

3. Sobre los casos en materia de protección al consumidor iniciados bajo el imperio de la Ley 29 de 1996 y contra los cuales se interpongan recursos de reconsideración luego de la entrada en vigencia del Decreto Ley 9 de 2006, es la opinión de este Despacho que los mismos deben ser resueltos por el Director Nacional de Protección al Consumidor, pues con fundamento en lo señalado en el artículo 110-G de la Ley 29 de 1996 y en los artículos 163 y 166, numeral 1, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, es a este funcionario a quien corresponde conocer en primera instancia de todos los asuntos relacionados con protección al consumidor.

4. En los casos de recursos de reconsideración interpuestos y no resueltos a la entrada en vigencia del Decreto Ley 9 de 2006, considero que la autoridad competente para conocer de los mismos debe ser el Administrador de la Autoridad, toda vez que se trata de una actuación iniciada bajo la vigencia de la Ley 29 de 1996, que otorgaba tal competencia a la máxima autoridad de ese ente público.

5. En relación con esta interrogante, estimo que los recursos de apelación interpuestos antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 9 de 2006 en contra de resoluciones en materia de protección al consumidor deben ser resueltos por el Administrador de la Autoridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 103, numeral 18 párrafo segundo, de la Ley 29 de 1996 antes de la reforma, y 163 y 166, numeral 2, de la Ley 38 de 2000, normas que señalaban a la máxima autoridad de dicha institución la competencia para conocer de los recursos de apelación en materia de protección al consumidor.

6. Por último, considero que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 110-B, numeral 11, 140-H de la Ley 29 de 1996, corresponde al Administrador conocer de los recursos de apelación en contra de las decisiones que dicte el Director Nacional de Protección al Consumidor. Aquellas leyes que adscriben competencia a la antigua CLICAC para conocer de ciertas materias de protección al consumidor deben ser interpretadas conforme a la nueva regulación por ser ésta posterior y especial, y, por tanto, estos asuntos deben ser resueltos en primera instancia por el Director Nacional de Protección al Consumidor y en grado de apelación por el Administrador.

Hago propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Oscar Cevilla

Procurador de la Administración

OC/au