



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 3 de agosto de 2017
C-073-17

Licenciado

Oscar García Cardoze

Administrador General

Autoridad de Protección al Consumidor

y Defensa de la Competencia

E. S. D.

Señor Administrador:

En aras de brindar respuesta a la Nota No. AG-Nº-372-17/OGC/md de 19 de abril de 2017, recibida en este Despacho el 20 de abril de 2017, la cual guarda concordancia con aspectos relacionados al mecanismo de notificación aplicable para lograr la notificación de la resolución que pone fin a la primera instancia en los procesos sancionatorios iniciados por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en virtud de la Ley 6 de 1987 y en la Ley 24 de 2002, pasamos a señalar las interrogantes contenidas en la misma:

“

1. ¿Si es posible lograr la notificación de un consumidor, específicamente la resolución de primera instancia, en los casos en los que, aun cuando ha aportado una dirección física completa, al momento de realizarse las diligencias de notificación esta dirección no puede ser ubicada, porque:
 - a. No corresponde al número o nombre de calle suministrado o a la numeración del edificio o casa;
 - b. El agente económico se ha mudado y no se conoce su nuevo domicilio;
 - c. El local comercial ya no existe porque fue demolido.

Teniendo como consecuencia en todos estos supuestos, que no pueda fijarse un edicto en puerta como lo prescribe el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.

2. ¿Si podría aplicársele lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1008 del Código Judicial, para notificar al consumidor que compareciese sin apoderado, a pesar de que esta disposición expresamente se refiere a los apoderados judiciales?
3. ¿Si, con fundamento en el artículo 13 del Código Civil, podría aplicarse alguna otra disposición legal para realizar la notificación del consumidor y poder continuar los trámites del proceso?”

En respuesta a la primera interrogante, este Despacho es del criterio que, en el supuesto que el consumidor haya aportado un domicilio completo, pero no pueda ser ubicado físicamente, porque el nombre, número de calle, casa o edificio no corresponda a la numeración señalada en el expediente, es posible lograr la notificación de la resolución de primera instancia a dicho consumidor, mediante la aplicación del procedimiento de notificación por edicto en puerta, establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.

En cuanto al supuesto que un consumidor se haya mudado de la dirección aportada y no se conozca su nuevo domicilio, consideramos es posible notificar de la resolución de primera instancia, mediante la aplicación de lo establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.

En relación al **supuesto que el domicilio aportado por el consumidor fuese demolido**, debe aplicarse como mecanismo de notificación, el contemplado en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, dejando debida constancia de las particularidades de las circunstancias en el expediente respectivo.

En respuesta a la segunda interrogante, concluimos que no es posible la aplicación de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1008 del Código Judicial, para notificar al consumidor en los supuestos de hecho planteados en la interrogante número 1, habida cuenta que, la Ley 38 de 2000 entraña modalidades más amplias y garantistas de notificación, por estar dirigida a las partes.

En el caso de los supuestos anteriores, es importante aclarar que aun cuando consideremos puede realizarse la notificación a la luz del art. 94 de la ley 38 de 2000, lo cierto es que la duda frente a la materialización de la notificación puede reforzarse con el procedimiento dispuesto en el artículo 97 de la ley 38 de 2000, con la publicación en los diarios de circulación nacional a fin de garantizar el debido proceso.

I. Consideración previa.

Antes de adentrarnos al fondo de lo consultado, este Despacho tiene a bien aclarar a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, que la interrogante formulada, conforme está planteada en la consulta, va enfocada a determinar el mecanismo de notificación aplicable al consumidor, de la resolución que pone fin a la primera instancia, es por ello, que aun cuando se hayan incorporado elementos que hacen referencia al agente económico (supuestos segundo y tercero de la interrogante), la respuesta será brindada partiendo de la premisa que los supuestos consultados son respecto del consumidor, no así del agente económico.

II. Fundamento del Criterio de la Procuraduría de la Administración.

Mediante la consulta planteada, la Institución solicita aclaración en cuanto a si es posible lograr la notificación de la Resolución que decide la primera instancia a un consumidor, en los siguientes supuestos:

1. Cuando no se pueda ubicar físicamente el domicilio del consumidor, porque el nombre, número de calle no corresponde a la numeración señalada en el expediente, o la numeración de la casa o edificio no corresponde a la numeración señalada en el expediente.
2. Que un consumidor se haya mudado de la dirección aportada y no se conozca su nuevo domicilio.
3. Que el domicilio aportado por el consumidor deviniere inexistente, producto de su demolición.

Tomando en cuenta que los supuestos consultados por la Autoridad fueron respecto del consumidor más no del agente económico, en torno a los primeros es que nos basaremos para brindar la correspondiente respuesta, no sin antes solicitar a la entidad que en una próxima ocasión deje claro lo medular de la consulta con la finalidad de obtener información precisa en cuanto al caso que en el momento se analiza.

Tal como se aprecia, los supuestos planteados van enfocados a lograr la notificación de un consumidor, al cual, la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, no ha podido notificar de la resolución que decide la instancia, por tanto, nos llama la atención que la entidad haya tramitado todo el proceso en cuestión, sin la presencia y consecuente participación de dicho consumidor.

Sobre lo consultado, precisamos indicar, entonces, que la Ley 6 de 1987, que trata sobre los beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, no establece un procedimiento especial de trámite de queja a ser llevado en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia para hacer valer los derechos protegidos en dicha normativa, mientras que la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, “Que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes”, pese a contemplar un procedimiento especial de trámite de queja, no lo hace respecto del trámite de notificación. De igual forma, ninguna de estas leyes remite a la aplicación de normas supletorias en caso de vacíos legales.

Por lo tanto, lo procedente en primer lugar es acudir a la Ley 38 de 2000, conforme lo disponen sus artículos 37 y 202, los cuales indican:

“Artículo 37. Esta ley se aplica a todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, sea de la administración central, descentralizada o local, incluyendo las empresas estatales, salvo que exista una norma o ley especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En este último supuesto, si tales leyes especiales contienen lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la presente Ley, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de esta Ley.

...
Artículo 202. Los vacíos del Libro Primero de esta Ley, serán llenados con las normas contenidas en el Libro Primero del Código Judicial.

Las disposiciones del Libro Segundo de esta Ley serán aplicadas supletoriamente en los procedimientos administrativos especiales vigentes, en los términos previstos en el artículo 37. Los vacíos del procedimiento administrativo general dictado por la presente Ley se suplirán con las normas de procedimiento administrativo que regulan materias semejantes y, en su defecto, por las normas del Libro Segundo del Código Judicial, en cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Lo establecido en el artículo 37 de la Ley 38 de 2000, en concordancia con su artículo 202, tiene plena aplicación en procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista una norma especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas. En el supuesto de que dichas leyes especiales contengan lagunas sobre aspectos básicos o trámites importantes contemplados en la Ley 38 de 2000, tales vacíos deberán superarse mediante la aplicación de las normas de dicha excerpta legal.

Previo a la aplicación de la Ley 38 de 2000 como norma reguladora del procedimiento administrativo, debe asegurarse que en la norma administrativa especial no se encuentre previsto un procedimiento de regulación de la situación concreta. En el caso particular de la presente consulta, se ha evidenciado que tanto la Ley 6 de 1987, como la Ley 24 de 2002, no prevén un mecanismo de notificación contemplado para lograr la notificación a un consumidor de la resolución que pone fin a la primera instancia en los procesos administrativos sancionatorios iniciados en virtud de dichas leyes, por tanto, pasaremos al análisis de los mecanismos de notificación contemplados en la Ley 38 de 2000, a fin de determinar si la situación planteada en la consulta, se enmarca dentro de los supuestos de hecho contemplados en las disposiciones sobre notificaciones establecidas en la mencionada Ley.

En ese sentido, estimamos procedente citar los artículos 90 y 91 del precitado cuerpo legal, que son al tenor de lo siguiente:

“Artículo 90. Las notificaciones a las partes deberán hacerse siempre por medio de edicto, salvo en los casos que más adelante se expresan...”

...

Artículo 91. Sólo se notificarán personalmente:

1. La resolución en que se ordene el traslado de toda petición, se ordene la corrección de la petición y, en general, la primera resolución que se dicte en todo proceso;
2. La resolución en que se cite a una persona para que rinda declaración de parte, para reconocer un documento, para rendir testimonio y aquella en que se admita una demanda de reconvenición;

3. La resolución en que se ponga en conocimiento de una parte el desistimiento del proceso de la contraria, y la pronunciada en caso de ilegitimidad de personería, a la parte mal representada o a su representante legítimo;
4. La primera resolución que se dicte en un proceso que ha estado paralizado por un mes o más;
5. **La que decida una instancia;**
6. Las demás que expresamente ordene la Ley.” (El resaltado y subrayado es nuestro).

Conforme lo establece la propia consulta, la notificación que se pretende realizar es aquella que pone fin o decide la instancia, razón por la cual, a juicio de este Despacho, debe ser notificada personalmente.

De otra parte, para determinar cuál es el mecanismo a seguir en los tres supuestos, que entendemos planteados por la autoridad consultante, en la interrogante N° 1, nos permitimos señalar que el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, **establece un procedimiento de notificación por edicto en puerta**, ante el supuesto de que la notificación que debiera realizarse personalmente, en dos días distintos, no fuese posible.

Por su parte el artículo 95 dispone que las notificaciones sean hechas en forma distintas a las preceptuadas en dicha ley son nulas.

Los artículos 94 y 95 establecen:

“Artículo 94. Si la parte que hubiere de ser notificada personalmente **no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella,** en dos días distintos, será notificada por edicto, que se fijará en la puerta de dicha oficina o habitación y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación, firmando el Secretario o la Secretaria y el notificador o quien haga sus veces. Una vez cumplidos estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efectos como si hubiere sido efectuada personalmente. (El resaltado y subrayado es nuestro).

Los documentos que fuere preciso entregar en el acto de la notificación, serán puestos en el correo el mismo día de la fijación del edicto, circunstancia que se hará constar con recibo de la respectiva administración de correo

Artículo 95. Las notificaciones hechas en forma distinta de las expresadas en esta ley son nulas.

Sin embargo, siempre que del expediente resultare que la parte ha tenido conocimiento de la resolución que motivó aquella, ello se tendrá como la notificación y surtirá sus efectos desde entonces”

Tal como queda expuesto en la normativa transcrita, si la persona que deba ser notificada personalmente **no fuere hallada en horas hábiles en la oficina, habitación o lugar designado por ella**, en dos días distintos, su notificación procederá a través de edicto, que se fijará en la puerta de dicho lugar, cumpliendo con las formalidades que establece esta disposición. Una vez realizados estos trámites, quedará hecha la notificación, y ella surte efecto, como si hubiere sido efectuada personalmente. Adicionalmente, se establece la prohibición de que las notificaciones sean realizadas en forma distinta a las expresadas en la Ley 38 de 2000, lo que significa que los procedimientos de notificación, deben realizarse siguiendo las directrices dispuestas en la precitada ley 38 de 2000.

Sobre el particular, nuestra Máxima Corporación de Justicia en Sentencia de 5 de octubre de 2006, señaló:

“Con relación a la ilegalidad invocada con base en la supuesta violación de los artículos 90, 94 y 95 de la Ley 38 de 2000, esta Superioridad debe indicar al recurrente, que la notificación es por excelencia el mecanismo mediante el cual se hacen valer las garantías procesales de los interesados en el proceso, constituyéndose en pieza fundamental para que la parte afectada pueda hacer uso de los recursos que la ley establece y así poder atacar el acto mediante el cual considera se ha vulnerado su derecho; para tales fines la ley establece las formas de notificación que proceden ante las diferentes circunstancias, cuyo principal objetivo es que las partes concurren al proceso y de existir disconformidad puedan hacer valer su derecho a oponerse.

En adición a lo expuesto en el párrafo anterior, resulta oportuno señalar que la notificación edictal encuentra su fundamento legal en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, que dicta lo siguiente:
(...)

Al tenor de lo dispuesto en el artículo transcrito, es importante considerar que a la notificación edictal, le precedieron reiterados actos orientados a ubicar personalmente a la señora WALKIRIA CASTILLO, los cuales resultaron infructuosos motivo por el cual se procedió a emitir el edicto en puerta correspondiente que permitió que la demandante no quedara en condiciones de indefensión frente a los efectos de la Resolución 5963-2004 con la cual fue removida de su cargo. (El resaltado y subrayado es nuestro).

Por tanto, consideramos que en el supuesto No. 1 de la interrogante N° 1(aun cuando se ha aportado una dirección física completa, no puede ser ubicada porque no corresponde al número/nombre de calle, casa o edificio suministrado), se podría lograr la notificación de la resolución de primera instancia a dicho consumidor, mediante la aplicación del procedimiento de notificación por edicto en puerta, establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.

En este punto, resulta preciso aclarar que la imposibilidad de realizar la notificación en el supuesto No. 1, conforme lo señala la propia consulta, no se debe a que la dirección suministrada sea inexistente, incompleta o inexacta, sino que señala que la dirección es completa, pero no pudo ser ubicada, por lo que dicha notificación podría ser realizada conforme a las directrices del artículo 94 de la Ley 38 de 2000.

Sin embargo, no podemos soslayar que aun cuando en el expediente se mantiene una dirección, la misma no corresponde con el edificio o casa, por consiguiente, se debe proceder a fijar el edicto dejando constancia en el expediente de las circunstancias particulares que pudiesen presentarse al momento de realizar las diligencias de notificación, previo agotamiento de todos los ejercicios conducentes encaminados a conseguir o constatar el domicilio denunciado en el expediente.

Respecto del supuesto No. 2 de la interrogante N° 1 (que un consumidor se haya mudado de la dirección aportada y no se conozca su nuevo domicilio), somos del criterio que el mecanismo establecido en el artículo 94 de la Ley 38 de 2000, es el procedente para lograr su notificación, habida cuenta que existe una dirección físicamente ubicable en la cual se puede fijar dicho edicto en puerta.

En relación al supuesto No. 3 de la interrogante N° 1 en el cual el domicilio aportado por el consumidor fue demolido, consideramos, que al existir, efectivamente, una dirección aportada por el consumidor, es allí donde deberán realizarse los intentos de notificación, según lo establece el artículo 94 de la Ley 38 de 2000.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el funcionario encargado de realizar la diligencia de notificación, previo a fijar el respectivo edicto en puerta en los términos señalados en el artículo 94 lex cit., deberá confeccionar dos informes (en dos días distintos) que certifiquen que la notificación personal no fue posible.

Ahora, este ejercicio debe ser reforzado paralelamente por actividades en procura de encontrar la dirección del consumidor, por ejemplo oficiar al Departamento de Cuentas Individuales de la Caja de Seguro Social, quienes deben proveer la información pertinente a Instituciones públicas tal cual se infiere del artículo 16 de su Ley Orgánica, 51 de 2005, u otro entidad tal como el Municipio, M.E.F. Dirección de Ingresos, Cable & Wireless, con la finalidad de dar con el paradero de la persona natural. En caso contrario, la copia del edicto en puerta deberá reposar en el expediente.

En este orden de ideas, indicamos que en todos los casos analizados se debe tutelar en todo momento el cumplimiento del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, en el artículo 32 de nuestra Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada en nuestro país mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977.

En consecuencia, una vez agotado los trámites previstos en la Ley, tomando como referencia los preceptos recogidos en procedimientos administrativos de nuestra República, y tratando de preservar el debido proceso, la Entidad podrá hacer publicaciones en los diversos medios de circulación nacional, que aun cuando no lo indique una norma, de manera expresa en el caso de notificaciones personales, esta actividad sería adicional en favor del consumidor, por lo cual pudiesen aplicar lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 38 de 2000, a través de un edicto emplazatorio, cuya copia deberá reposar en el dossier, contribuyendo así a garantizar los derechos de las partes.

Finalmente, recomendamos que tanto la Ley 6 de 11 de junio de 1987, como la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, sean modificadas con la finalidad de que las mismas cuenten con un procedimiento propio que permita la correspondiente notificación de las resoluciones emitidas por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia en este tipo de materias.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf