

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral

OFICIO No. 847
Panamá, 1 de abril de 2014.

Licenciado
Pedro Meilán N.
Administrador de la
Autoridad de Protección al
Consumidor y Defensa de la Competencia
E. S. D.

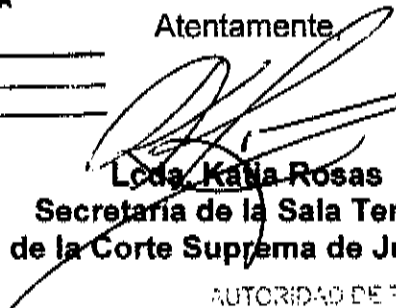
Señor Administrador:

Cumpliendo con lo señalado en el Artículo 65 de la Ley 135 de 1943, remito a usted, copia autenticada de la Resolución de 11 de marzo del año en curso, dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la **Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción** interpuesta por el Lcdo. Rattan Sing, en representación de **Asociación Franco Panameña de Enseñanza (también conocida como Escuela Franco Panameña-Luis Pasteur)**, para que se declare nula por ilegal, la Resolución Administrativa DNP No. 7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Se adjunta la copia del expediente administrativo.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y
DEFENSA DE LA COMPETENCIA
OFICINA DE ASESORÍA LEGAL
RECIBIDO POR: Dma
FECHA: 7/9/14
HORA: 9:57

Atentamente,


Lcda. Kalia Rosas
Secretaría de la Sala Tercera
de la Corte Suprema de Justicia



AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR
Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA
SECRETARÍA GENERAL

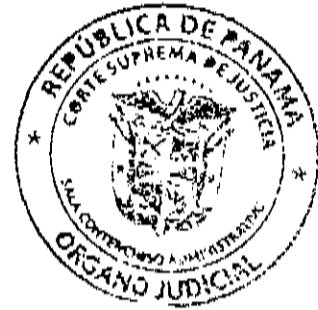
/mjdg

Recibido por: [Firma]
Fecha: 1/28
Hora: 02:13
Número: 02/13

PS

ENTRADA No.591-2010 MAGISTRADO LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Rattan Sing D., en representación de Asociación Franco Panameña de Enseñanza (Escuela Franco Panameña- Luis Pasteur), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa DNP No.7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitido por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.



Panamá, once (11) de marzo de dos mil catorce (2014).

VISTOS:

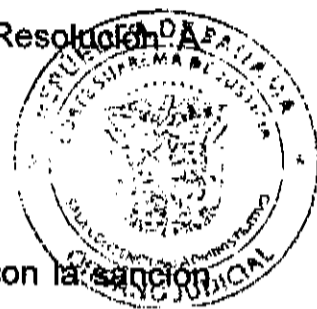
El Licenciado Rattan Sing D., en representación de **ASOCIACIÓN FRANCO PANAMEÑA DE ENSEÑANZA** (conocida también como Escuela Franco Panameña –Luis Pasteur), ha presentado demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa DNP No.7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (en adelante ACODECO), el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

CONTENIDO DEL ACTO IMPUGNADO

Mediante las resoluciones impugnadas se sanciona a la **ASOCIACIÓN FRANCO PANAMEÑA DE ENSEÑANZA** con una multa pecuniaria de cinco mil balboas (B/.5,000.00), por infringir las normas de protección al consumidor preceptuadas en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, específicamente, en el artículo 36, numerales 13 y 16. (fs. 19-21).

Ante la interposición del recurso de apelación, el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia,

confirmó la decisión de primera instancia, a través de la Resolución A
DPC-777-09 de 18 de junio de 2009. (fs. 22-26).



La inconformidad del mencionado agente económico con la sanción
impuesta por las autoridades de protección al consumidor origina la
presentación de la demanda contencioso que pasamos a examinar.

SUPUESTAS DISPOSICIONES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

A juicio del apoderado judicial de la asociación demandante la
resolución atacada vulnera los artículos: 98, 116, 118, 100 de la Ley 45 de
2007 (Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la
competencia; artículos: 3, 738, 744 de la Ley 3 de 1994, Código de la
Familia; artículos: 39, 43, 52, 53, 84, 94, 95, 143, 145, 146, 147 de la Ley
38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General).

INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA Y OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

En este sentido, de acuerdo a lo contemplado con el artículo 33 de la
Ley 1946, de fojas 32 a 35 del expediente contencioso se observa el
informe explicativo de conducta que remitiere el Administrador General de
la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia a
esta Sala, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley 33 de 1946 a través de
la Nota No.AG/695/10/dv de 1 de julio de 2010, en el que se hace un
recuento cronológico de su actuación frente a las pretensiones de la
demandante.

En el mismo se expresa que con base a la denuncia presentada por la señora Thelma Espósito contra el Colegio Franco Panameño, por supuestas actuaciones discriminatorias en perjuicio de ésta y sus dos hijos, se determinó realizar una diligencia de verificación y recopilación de documentos en las instalaciones de la escuela y como resultado de esta se decidió ordenar la representante legal para que aportara las pruebas pertinentes y los respectivos descargos.

Que luego del análisis de las pruebas aportadas a la investigación, se concluyó que las argumentaciones vertidas en los descargos por la Institución no fueron acompañadas de documentos idóneos o pruebas que certificara que la conducta de la señora Espósito o de sus hijos, pusiera en riesgo la salud física o mental de los compañeros de clase y que al no permitir su ingreso para el siguiente año lectivo, no se estaba ofreciendo un trato justo y equitativo a los jóvenes. Razón por la cual se resolvió sancionar al agente económico, Colegio Franco Panameño Louis Pateur, con multa de cinco mil balboas B/.5,000.

Mientras, se advierte mediante Vista No.1232 de 1 de noviembre de 2010, tal y como se deja ver de fojas 36 a 44, el Procurador de la Administración, solicitó a los Magistrados de esta Sala que no se accediera a las pretensiones de la parte actora y que se declare que la Resolución Administrativa DNP No.7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia NO ES ILEGAL.



Por otro lado, se puede apreciar, que en la fase de alegatos, tanto la parte actora, como la Procuraduría de la Administración de acuerdo al artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la ley 33 de 1946, reiteran los mismos hechos y consideraciones expuestas al sustentar y refutar respectivamente sus posturas expresadas al momento de presentar y contestar la demanda, según se observa a fojas 73 a 90 del presente expediente.

IV. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

La Sala procede, en atención de lo anteriormente planteado, a resolver la presente controversia, previa las siguientes consideraciones.

Tal como se ha visto, corresponde en esta oportunidad a la Sala determinar si es o no legal la Resolución Administrativa DNP No. 7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia en la que se resuelve sancionar a la **ASOCIACIÓN FRANCO PANAMEÑA DE ENSEÑANZA** con una multa pecuniaria de cinco mil balboas (B/.5,000.00), por infringir las normas de protección al consumidor preceptuadas en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007.

En primera instancia, se advierte que la demanda se origina luego de la denuncia presentada el 18 de agosto de 2008 por la señora Thelma Espósito, en contra del Colegio Franco Panameño, por la presunta infracción de las normas de protección al consumidor, ante la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. La denuncia



presentada por parte de la señora Espósito, reclama el trato indiscriminado a sus dos hijos al no permitirle a estos, en aquel entonces, ingresar al Colegio, al siguiente año electivo, sin una causa justificada. (Ver f. 9, Nota del 21 de julio de 2008).

Vale indicar que la denunciante, al igual que otros padres de familia, previamente a la denuncia presentada en ACODECO, habían formulado ante el Ministerio de Educación, diversas quejas en la cual manifestaban las deficiencias académicas y administrativas respecto del Colegio Franco Panameño. Entre estas podemos indicar: cambio constante de profesores en distintas asignaturas; no permitir realizar exámenes bimestrales por no poseer paz y salvo económico; poco rendimiento profesional del personal docente; alto índice de indisciplina en las aulas de clase; cobro injustificado de daños al salón de clases; hacinamiento de estudiantes en los salones; poco mantenimiento de las infraestructuras del plantel educativo; trato inadecuado a los padres de familia por parte del personal administrativo. (ver fs 1 a 4 y 16, 36 a 37 de los antecedentes administrativos).

Se observa, que la entidad demanda, luego de examinar la documentación presentada junto con la denuncia, consideró había suficientes elementos para proceder a una diligencia de verificación al agente económico, que luego es practicada el 27 de agosto de 2008, y subsiguientemente, se procede entonces a una investigación administrativa y en consecuencia, se da inicio al proceso administrativo, que finalmente culmina con la expedición de la resolución sancionadora al agente



económico, misma que hoy se demanda ante esta Sala. (Ver fs. 43-45 y siguientes).

Respecto del proceso administrativo en cuestión, se advierte del antecedente administrativo, que la entidad demandada luego de giradas varias citaciones al representante legal del agente económico, para que dentro del proceso administrativo éste presentara sus descargos o las pruebas que creyera necesarias, frente a la denuncia presentada en su contra, no se presentó, practicándose varias diligencia de notificación posteriormente, las que también fueron infructuosas. De allí que la entidad expidió una resolución de desacato contra el agente económico, que finalmente no fue ejecutoriada, al presentarse la representante legal de la Escuela Franco Panameña Louis Pasteur, licenciada Evangelina Friez Gutiérrez, con sus respectivos descargos. (fojas 67- 74 de los antecedentes administrativos).

Ahora bien, se deja ver de las motivaciones que respaldan la resolución impugnada, que la entidad luego de haber valorado las argumentaciones de la denunciante y los descargos de la **ASOCIACIÓN FRANCO PANAMEÑA DE ENSEÑANZA**, concluye que no se logra constatar a través de prueba alguna, justificación de la medida adoptada contra los estudiantes, hijos de la señora Thelma Espósito, pues de su historial disciplinario no se presentaba conductas reprochables o censurables, además de tener buenas calificaciones. Por lo que, luego de tales valoraciones, la administración se encontró con elementos suficientes que indicaban un trato discriminatorio hacia los hijos de la señora Thelma



Espósito, tal como lo formuló ésta en su denuncia, respecto de impedir que sus hijos se matriculasen en el siguiente año electivo en dicho colegio, impidiendo así de manera injustificada el acceso al servicio educativo que presta el mismo. Advierte esta Sala que no se demostró ni se presentó el fundamento, causas, motivos o circunstancias, que justificaran tal acción. En razón de ello, se sanciona al agente económico, la **ASOCIACIÓN FRANCO PANAMEÑA DE ENSEÑANZA** con una multa pecuniaria de cinco mil balboas (B/5,000.00), por infringir las normas de protección al consumidor preceptuadas en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, específicamente las normas contenidas en los numerales 13 y 18 del artículo 36 de la referida Ley.

La parte actora señala que el acto sancionador, la resolución impugnada, Resolución Administrativa DNP No. 7667-08 de 11 de noviembre de 2008, es violatoria de los artículos 98, 116, 118, 100 de la Ley 45 de 2007, que trata de las normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia; artículos: 3, 738, 744 de la Ley 3 de 1994, Código de la Familia; artículos: 39, 43, 52, 53, 84, 94, 95, 143, 145, 146, 147 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General. No obstante, esta Sala advierte que, la forma en que plasma la actora que la resolución demandada violó el contenido de los preceptos jurídicos que se estiman conculcados, no ha sido desarrollada de forma la correcta.

En este sentido, alega la demandante, que las normas antes citadas han sido vulneradas, toda vez que ACODECO inició un proceso de oficio en vez de realizar un proceso administrativo; que se le negó toda



oportunidad a una defensa legítima, que no se le corrió traslado de la queja e impedirle acceso al expediente; que no se fijó fecha para la audiencia respectiva, en la que presentarían pruebas y alegatos; que la entidad sancionó a la escuela aplicando cláusulas inexistentes en el Contrato de Prestación de Servicios Académicos; se abrogó competencia para conocer de un proceso disciplinario académico, que es competencia única y exclusiva del Ministerio de Educación y del Código de Familia.

Ahora bien, de las antes infracciones plasmadas por la demandante, coincide esta Sala con la Procuradora de la Administración, en manifestar que ciertamente no ha sido explicada la forma en qué consisten tales violaciones o transgresiones, pues se ha limitado a transcribir el texto de las disposiciones que considera han sido vulneradas y citando extractos de las citas, exponiendo alegaciones jurídicas, subjetivas y exponiéndolo además de manera confusa y deficiente, el supuesto de la infracción, no logrando ilustrar de forma clara tales transgresiones, y en consecuencia la Sala poder determinar cuáles son los argumentos directos que permitan constatar en qué consiste la supuesta ilegalidad perpetrada por cada una de las normas citadas.

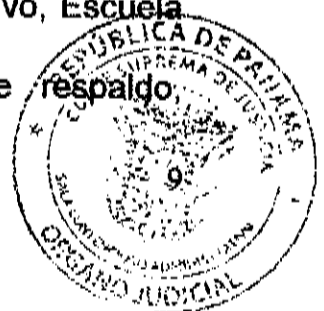
Es menester en el proceso que nos ocupa, reiterar la importancia sobre la clara exposición del concepto de violación de las normas supuestas infringidas, e indicando que exige de parte del demandante una explicación *lógica, coherente y detallada* acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal supuestamente ha violado el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado, pues en esta



clases de negocios cobra singular importancia. El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico." (Florencio Barba Hart contra el Ente Regulador).

Bien entonces, tal como se observa, si se desprende que el recurrente plantea la falta de *competencia* de la autoridad demandada, ACODECO. En este sentido, esta Sala considera necesario manifestar que el proceso en examine se originó a raíz de una denuncia presentada por la señora Thelma Espósito S., al verse afectada por el centro educativo cuando se le niega a sus dos hijos, los cupos para la matrícula del servicio académico en el siguiente año escolar, si señalar justificación alguna.

De esta manera, quisiéramos puntualizar que contrario a lo señalado por la demandante, ACODECO sí es competente del proceso en cuestión, al tener facultad de velar y sancionar las infracciones a la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, limitándose al procedimiento de investigación a los agentes económicos. En este caso, al ser la señora Thelma Espósito S., la acudiente y madre de los dos estudiantes, a los cuales se les privó de los cupos para que se pudieran matricular en el centro educativo, Escuela Franco Panameña Louis Pasteu, sin una justificación de **respaldo**



impidiendo así continuar sus estudios en ese centro escolar, se ha visto afectada la señora Thelma Espósito, por la negación del servicio de enseñanza educativa que sus hijos recibían en este centro educativo.

Al respecto en la Ley 45 de 2007, en su artículo 36, establece que las obligaciones del proveedor frente al consumidor, deben estar apegadas a la ley, a los buenos usos mercantiles y a la equidad en su trato con los consumidores, así como también, prestar el servicio objeto de su actividad comercial sin discriminación de ningún tipo, tal como establece en sus numerales 13 y 16. Y seguidamente es de atenderse a lo establecido en el artículo 49 del Decreto 46 de 23 de junio de 2009, el cual dispone que las investigaciones administrativas por posibles actos que vulneren los derechos de los consumidores, siendo función del director nacional de Protección al Consumidor, **el de realizar las investigaciones que estime de oficio o a petición de parte, como sucedió en el presente caso, y consecutivamente, si es procedente, aplicar las sanciones correspondientes.**

En el proceso que nos ocupa, la Ley 45 de 2007, y su decreto reglamentario, es la normativa que viene a regir las relaciones entre el consumidor y los agentes económicos, que en este caso, sería la contratación para un servicio de enseñanza educativa, misma en que ha sido afectada la señora Thelma Espósito, que es la persona que realiza la relación del consumo, pagando a la escuela una suma de dinero, a cambio que el centro educativo privado le brinde el servicio de enseñanza escolar a sus hijos. La escuela Franco Panameña Louis Pasteur, por un lado, dado



el servicio educativo que ofrece, está obligada a ofrecer un ambiente de equidad tal como lo exige la Ley 45 de 2007. Siendo así, consideramos que el procedimiento administrativo de la presente actuación es consecuente del incumplimiento por parte de la demandante frente a las obligaciones que exige la Ley tanto a los proveedores del consumidor, por tanto es clara la competencia de la autoridad demandada.

De este modo, es preciso también aclarar que las normas del Código de la Familia, no son aplicables al proceso seguido por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, toda vez que no se centra la investigación en los menores de edad, si no como hemos mencionado, en un procedimiento que tiene como resultado la infracción de lo establecido en los numerales 13 y 16 del artículo 36 de la Ley 45 de 2007 que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, en este sentido son descartadas las violaciones endilgadas al Código de Familia.

Así también, del expediente administrativo no se logra comprobar a través de prueba alguna, justificación de la medida adoptada contra los estudiantes, hijos de la señora Thelma Espósito, pues de su historial disciplinario presentan haber tenido buenas calificaciones. Al respecto, aún de lo expresado por el recurrente en indicar que los estudiantes hijos de la señora Espósito, incurrieron en conductas inapropiadas y gravísimas, tales como: *hurto de exámenes y difamación al personal docente y administrativo del plantel*. Sin embargo, examinando las constancias procesales, no se advierte que en consecuencia de estas faltas el centro



educativo habría sancionado a los estudiantes, según lo dispone el Reglamento Interno de la Asociación Franco Panameña, tal como se aprecia en el Capítulo I, de las Faltas Administrativas, en los artículos 65, que trata de la clasificación de las faltas, 66, referente a las faltas leves 67, que trata de las faltas graves y 68 relativo a las faltas graves, tal como se deja ver a fojas 149 -152 del expediente administrativo. Además, en el artículo 69 del mencionado reglamento, se establece que las faltas graves deben ser aplicadas por el Director del Colegio, debiendo ser bajo amonestación escrita, diálogo entre los padres de familia, el profesor y director, suspensión de días de clases según la gravedad de la falta, prohibición de participación en programas extracurriculares y agrupaciones estudiantiles de forma provisional, cambio de matrícula ordinaria a condicional. También con respecto a la aplicación de las faltas graves, indica el artículo 74 del mismo reglamento que serán aplicadas procurando que las mismas sean justas, equilibradas y proporcionales a las faltas que las motiven y las mismas deberán ser consignadas por escrito en forma de Resolución además de expresar claramente los motivos, las pruebas aportadas y establecer los fundamentos legales, según artículo 77 del Reglamento.

Sin embargo, de las constancias procesales, no se logra advertir en la Nota en donde se le comunica a la acudiente de los dos estudiantes, la cancelación de los cupos para la matrícula de año escolar siguiente, que la decisión haya sido motivada o sustentada; por otro lado, tampoco se advierte que en consecuencia de las supuestas faltas cometidas por los estudiantes, hayan sido sancionadas por el centro educativo producto de



un proceso disciplinario según lo dispone el Reglamento Interno, más bien se observa en las Historias Escolares de los estudiantes, que ambos son calificados de forma satisfactoria. (ver fojas 120 – 124).

En este sentido, a juicio de la Sala la medida o decisión del centro educativo, de no admitir para al siguiente año escolar a los estudiantes, hijos de la denunciante Thelma Espósito, no ha sido respaldada ni sustentada, por lo que la multa que fuera impuesta por ACODECO ciertamente está plenamente fundamentada en los numerales 13 y 16 del artículo 36 de la Ley 45 de 2007, que dispone que obligaciones del proveedor frente al consumidor, deben estar apegadas a la ley, a los buenos usos mercantiles y a la equidad en su trato con los consumidores, así como también, prestar el servicio objeto de su actividad comercial sin discriminación de ningún tipo, tal como establece en sus numerales.

Por último, vale acotar que contrario a lo expresado por la parte demandante, su derecho de defensa no fue conculcado en el procedimiento administrativo. Al respecto, se advierte que en la investigación administrativa realizada de oficio, investigación que recayó sobre el hecho de fiscalizar si el agente económico cumplía con la ley, se emitieron dos citaciones al mismo, según se observa a fojas 66, 69 165-167 del los antecedentes, no obstante, se constata que este no compareció, dándose lugar al desacato, según el artículo 49 del Decreto Ejecutivo 46 de 2009, por tanto, los argumentos vertidos sobre que no fuera escuchado o que no se le corrió traslado al colegió, no son valederos ya que finalmente se apersona a rendir los descargos, no pudiéndose



ejecutar el desacato. Además, se observa de igual modo, que contra la resolución que sancionó a la demandante, se presentó recurso de apelación, en tiempo oportuno, teniendo oportunidad de refutar los hechos de que se le acusaron, agotando finalmente la vía gubernativa, y luego presentó la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción cuyo mérito se decide en esta causa.

Así entonces concluimos que la Resolución Administrativa DNP No. 7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ha sido emitida cumpliendo el debido proceso legal, dictándose el mismo conforme a Derecho, a la Ley 45 de 2007 y el Decreto Ejecutivo No. 46 de 2009, siendo así, concluye a Sala, que no se ha probado que se hayan producido ninguna de las infracciones imputadas a la actuación demandada, en cuanto a las normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y las que regula el Procedimiento Administrativo General, por lo que corresponde a desestimar las pretensiones alegadas en la presente demanda.

PARTE RESOLUTIVA

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, a Resolución Administrativa DNP No.7667-08 de 11 de noviembre de 2008, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (en adelante ACODECO) el



acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones, y en consecuencia desestima las pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**



**ALEJANDRO MONCADA LUNA
MAGISTRADO**

**VÍCTOR L. BENAVIDES P.
MAGISTRADO**

**LCDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA
ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
Panamá, 1 de abril de 2014
DESTINO: ACOD ECO

A large, stylized handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The stamp contains the word "SECRETARIA" and some illegible text below it.