



**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y  
DEFENSA DE LA COMPETENCIA (ACODECO)**

**Informe Técnico No. 33**

**DIRECCIÓN NACIONAL DE LIBRE COMPETENCIA**

**VISIÓN GENERAL ACODECO SOBRE LA RELACIÓN  
DE CONSUMO EXISTENTE EN EL SERVICIO  
EDUCATIVO PARTICULAR**

11 de mayo de 2015

## Índice

Índice.....	2
Introducción:.....	3
I. Normas para el establecimiento de un Colegio.....	5
II. Marco Legal en el que se desarrolla la actividad.....	7
III. Rol de ACODECO en el mercado del servicio de educación privada.....	12
IV. Mejoras como resultado de las acciones de ACODECO.....	13
V. Análisis teórico de la Movilidad Escolar (principal argumento del mercado sobre la indiferencia ante aumento de precios).....	22
VI. Propuesta de ACODECO.....	25
VII. Conclusión.....	28
VIII. Recomendación.....	29
Anexo 1.....	30
Anexo 2.....	32

## Introducción

Desde hace algunos años la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (en adelante **ACODECO**) ha intervenido en temas relacionados con los Centros Educativos Particulares, generando algunas expectativas en la comunidad y enfocando la problemática desde un punto de vista global.

Este estudio, además de brindar un panorama general sobre los actores y las normas que juegan un papel importante en el desarrollo integral de la actividad comercial, pretende dar una visión de la Entidad sobre la relación comercial que se genera entre padres de familia o acudientes y los Centros Educativos Particulares; en la que además participan su regulador natural que es el Ministerio de Educación y la **ACODECO** como entidad protectora los derechos del consumidor.

Igualmente presentaremos el camino recorrido en torno a las diversas quejas que han presentado los consumidores y cómo se han venido solventando en el transcurso del tiempo, algunas con mayor aceptación por parte de los Centros Educativos Particulares y otras con alguna resistencia, propia del genuino debate de ideas que debe prevalecer en cualquier estado de derecho.

Sin embargo, desde aproximadamente cuatro años, hemos podido observar una constante en los aumentos de inscripciones, matrículas, anualidad y otros costos<sup>1</sup> en las escuelas particulares encuestadas (ver anexo). Informes realizados por **ACODECO**<sup>2</sup> de carácter muestral no probabilístico, de algunos Centros Educativos Particulares que voluntariamente brindan información, reflejan una situación recurrente con referencia al incremento en los distintos costos.

Frente a la realidad de incrementos de precios anunciados por la mayoría de los centros educativos encuestados en la muestra no probabilística realizadas por **ACODECO** en la Ciudad de Panamá, caracterizados por argumentos de aumentos de costos, en un tiempo eran, anunciados en fechas muy cercanas al período de matrícula, lo cual limita las posibilidades de los padres familia de poder elegir entre otras opciones, la **ACODECO**, conjuntamente con algunos gremios de colegios particulares, acordó

---

<sup>1</sup> Otros costos: Laboratorios, cualquier otro costo debidamente descrito.

<sup>2</sup> Para más detalles ver Resultados del monitoreo de los Costos de Matrícula y Anualidad en algunos Colegios Particulares de la ciudad capital en:

[http://www.acodeco.gob.pa/uploads/pdf/estadisticas/AnalisisComparativoSegunColegiosParticulares\\_2014-2015\\_18sep2014.11\\_07\\_2014\\_12\\_40\\_14\\_p.m..pdf](http://www.acodeco.gob.pa/uploads/pdf/estadisticas/AnalisisComparativoSegunColegiosParticulares_2014-2015_18sep2014.11_07_2014_12_40_14_p.m..pdf)

promover que tales incrementos sean anunciados con suficiente antelación para dar oportunidad a que los padres de familia exploren otras opciones educativas para sus hijos, cónsonas con su realidad presupuestal y no verse obligados a asumir compromisos de mayores costos y que luego no están en capacidad de hacerles frente.

Por otra parte, en el presente informe estudiamos que uno de los factores que inciden en la movilidad escolar es el componente económico. Estudios internacionales revelan que en general la movilidad escolar no es el mejor escenario para que los estudiantes logren un mejor rendimiento académico. El presente informe concluye que lo ideal no es que los padres puedan estar siempre en la necesidad de movilizar año a año a los estudiantes hacia la mejor opción económica, sino que puedan elegir oportunamente entre las distintas opciones, y decidirse por aquella que se ajuste a las restricciones presupuestales de las familias. De esta forma los padres de familia estarían en mejor posición para no verse obligados a cambiar a sus hijos de escuela por enfrentar limitaciones económicas, ya que previamente eligieron una oferta educativa cónsona con su realidad socioeconómica.

He aquí el debate de dos grandes derechos, por un lado la libertad de la empresa de fijar un precio acorde a sus expectativas y por otro lado el derecho del consumidor de estar informado sobre el precio del servicio que elige. Conscientes de este último derecho, los propios Centros Educativos Particulares justifican su actuación indicando que la misma no obedece a un fin meramente mercantil sino que responde a una serie de circunstancias previas que los obligan a transferir los costos que implica el servicio educativo.

En ese sentido *¿cuál es el principal argumento que manifiestan los Centros Educativos Particulares para justificar el incremento de precios anualmente<sup>3</sup>?* Se menciona, principalmente, que son producto de trabajos de ampliación, mejoras en las edificaciones, compras de equipos computacionales, incrementos en el costo patronal, escasez de educadores, capacitación de educadores, incremento de la tarifa eléctrica, como los más significativos. En este estudio no entraremos a debatir la veracidad o no de dicha situación, sino las obligaciones jurídicas del proveedor del servicio educativo particular frente a los consumidores, ante un eventual aumento de costos en servicio, así como las formas en que ambos derechos (libertad empresarial e información oportuna del consumidor) coexistan sin que ninguno se aproveche del otro.

---

<sup>3</sup>[http://impresa.prensa.com/economia/Aumenta-cost-educacion-privada\\_0\\_3751124946.html](http://impresa.prensa.com/economia/Aumenta-cost-educacion-privada_0_3751124946.html)

## **I. Normas para el establecimiento de un Colegio Particular.**

Con la aprobación y puesta en vigencia de la Ley 34 de 6 de julio de 1995, que modifica la Ley 45 de 1946, Orgánica de Educación, todo colegio o institución docente de carácter particular, establecida o que se establezca, para poder funcionar debe llenar los siguientes requisitos, establecidos en el artículo del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación que mediante la documentación requerida deberá ser enviada al Ministerio de Educación por conducto de la Dirección Regional, para su estudio y aprobación:

- 1- Solicitud en papel simple habilitado con B/ 4.00 (franqueo) (memorial petitorio), dirigido a la Ministra o Ministro de Educación (solicitud de persona natural, pacto social o personería jurídica, si se trata de sociedad o asociación), fundamentando la creación de la escuela. La fundamentación de la solicitud debe contener: justificación del proyecto, localización de la escuela, objetivos y metas, perfil de estudiante, horario de trabajo, nombre de la persona seleccionada para dirigir la escuela, la cual deberá reunir los requisitos establecidos en el Decreto Ejecutivo No. 203 de 27 de septiembre de 1996, con base a la etapa y/o nivel a desempeñarse y firma del representante legal.
- 2- Disponer de un local apropiado a los fines educativos a que se destina y cumplir las normas vigentes de seguridad. Para ello, deberán entregarse los planos del local (cuatro copias) en donde funcionará la escuela, los cuales serán enviados a las siguientes entidades:
  - a- Dirección de Ingeniería y Arquitectura del Ministerio de Educación;
  - b- Ingeniería Municipal; y
  - c- Ministerio de Vivienda.
  - d- Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos.

La Dirección Regional respectiva remitirá la nota, adjuntando los planos, a cada una de las entidades respectivas, para el trámite correspondiente.

- 3- Presentar previamente el proyecto de reglamento interno de la escuela (original y copia del proyecto), el cual será objeto de estudio por el Departamento de Asesoría Legal de la Dirección Regional respectiva conjuntamente con la Dirección Nacional de Asesoría Legal (solicitar formato guía en la Regional respectiva). El reglamento interno deberá ser adaptado a los diferentes niveles que esté integrando el centro educativo.

- 4- Someter a la aprobación del Ministerio de Educación el prospecto contentivo de la organización, planes de estudios y programas de enseñanza. Por lo que deberá entregarse el proyecto educativo de la institución escolar (original y copia) contemplado en los siguientes aspectos:
  - a- Justificación del proyecto.
  - b- Localización de la escuela.
  - c- Objetivos y metas.
  - d- Diseño curricular (el formato para su diseño puede ser solicitado en la Dirección Regional respectiva o en la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación). Vale la pena señalar que si son escuelas particulares del Segundo Nivel de Enseñanza, deberá señalarse si son de carácter incorporado, mixtos o no incorporado, los planes y programas de estudios.
  - e- Jornadas de horario de trabajo.
  - f- Cada nueva modalidad aprobada por la Dirección Nacional de Currículo, requiere de un Resuelto Ministerial para su aplicación.

Una vez aprobado el proyecto educativo por el Ministerio de Educación se deberá cumplir con los planes y programas de enseñanza.

- 5- Documentos del personal docente idóneo desde el punto de vista de su capacidad física, intelectual y moral (preferiblemente educadores de nacionalidad panameña, en la medida que exista el personal disponible) contemplando lo siguiente:
  - a- Diplomas, certificados y créditos.
  - b- Certificado de capacidad moral.
  - c- Certificado de salud.
  - d- Certificado de nacimiento.
  - e- Modelo A, currículum vitae; el modelo A deberá ser solicitado en la Dirección Regional respectiva; y
  - f- Dos (2) fotos tamaño carnet.
- 6- Prospecto contentivo de la organización docente indicando el nombre del educador y el grado o nivel del cual se va a hacer cargo (aún cuando se esté en la etapa preliminar de la selección del personal). Solicitar formato a la Dirección Regional correspondiente sobre inicio de labores, según nivel educativo.

- 7- Demostrar solvencia económica para cumplir con el proceso educativo, de acuerdo con lo que establece el artículo 123 del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación, y que en su oferta educativa sea de beneficio social; por lo que se deberá entregar una carta certificada de un Banco de la localidad, que demuestre la antedicha solvencia.
- 8- Legalización de la firma del Director de la Escuela. Todo Director y Subdirector deberá registrar su firma en la tarjeta oficial de la Dirección Regional de Educación respectiva. Para los efectos de autenticidad legal, el Director y Subdirector del centro educativo particular deberá cumplir con los requisitos de idoneidad y de experiencia docente, de acuerdo al nivel educativo que establece el Decreto 203 de septiembre de 1996.

## II. Marco Legal en el que se desarrolla la actividad

Las bases jurídicas de la educación particular en la República de Panamá, enfocándonos en este estudio en Panamá Centro, están establecidas jurídicamente en la Constitución Nacional, el Texto Único de la Ley Orgánica de Educación.

### 1. Aspectos Constitucionales de la Educación en Panamá.

La Constitución Política consagra el derecho a la educación en el Capítulo Quinto del título Tercero referido a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales.

El artículo 91 de la Constitución Panameña establece que:

*“Artículo 91. Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.”*

*La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos. Fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.*

*La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.” (El énfasis es nuestro).*

Los principios establecidos en la Carta Magna enfatizan el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse, como un ejercicio programático de ciudadanía. Asimismo, por tratarse de una educación democrática, implica que es imperativo poder garantizar

la capacidad de escoger de los padres de familia, gracias a una oferta educativa diversa. Para ello, la Constitución considera que la praxis educativa debe ser democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social, lo que implica que cada panameño tiene el derecho y deber de educarse asegurándose así que se cumplan con el principio de equidad en la educación, principal responsabilidad del Estado.

Por lo tanto, es factible colegir que por mandato constitucional, la educación, sea ésta pública o privada, se debe a la sociedad y a su propósito de formar a los educandos.

La Constitución consagra el derecho de los padres de participar en el proceso educativo de sus hijos, lo que significa que los padres de familia tienen la responsabilidad de inmiscuirse en los temas que consideren relevantes para la formación, siendo los costos del servicio educativo, parte de esos temas.

También señala la Carta Magna de Panamá que:

*“Artículo 92. La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual, moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.”*

Nos parece altamente relevante en este punto destacar el aspecto del desarrollo armónico e integral del educando, dentro de la convivencia social, considerando su realidad socioeconómica.

Del mismo modo, el artículo 94 de la Constitución Nacional de la República de Panamá, consagra el principio de libertad de enseñanza y el derecho de los particulares de crear Centros Educativos Particulares con sujeción a la ley:

*“Artículo 94. Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.”*

*La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.*

*Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza, posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.*

*La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.* (El subrayado es nuestro).

Por su parte, según lo indica el artículo 94 arriba citado, el Estado está facultado para intervenir en los establecimientos docentes particulares para que se cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos. También se establece el principio de no discriminación de ningún alumno, por razón de raza, posición social o ideas políticas.

## 2. Ley Orgánica de Educación.

La Ley 47 de 1946, modificada por la Ley 6 de julio de 1995, Orgánica de Educación es el principal instrumento legal, normativo de la educación Panameña. Su influencia en la organización y funcionamiento del sistema educativo data de más de medio siglo, siendo modificada después de presentados los resultados del trabajo en tal sentido por la Coordinadora de Educación Nacional, después de 16 años transcurridos tras haber sido derogada la Reforma Educativa. Uno de los acuerdos de terminación de la huelga fue la reforma a la Ley Orgánica de Educación.

El artículo 64 define la estructura del sistema de educación nacional<sup>4</sup>:

*“Artículo 64: El subsistema regular comprende la educación formal o sistemática, que desarrolla la estructura educativa para atender la población escolar de menores, jóvenes y adultos, con participación del núcleo familiar. Atenderá también, mediante la modalidad formal y no formal a aquella población que requiera educación especial. Este subsistema cumplirá con las metas, propósitos, finalidades y políticas educativas del país, acorde al ordenamiento jurídico que la sustenta.*

*El subsistema regular se organiza en tres niveles:*

1. *Primer nivel de enseñanza o educación básica general, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio, con una duración de once (11) años e incluye:*
  - a. *Educación preescolar, para menores de cuatro (4) a cinco (5) años, con duración de dos (2) años.*
  - b. *Educación primaria, con una duración de seis (6) años*
  - c. *Educación premedia, con una duración de tres (3) años.*
3. *Segundo Nivel de enseñanza o educación media, de carácter gratuito con una duración de tres (3) años.*
4. *Tercer nivel de enseñanza o educación superior (postmedia no universitaria y universitaria.*

---

<sup>4</sup> Ver Título III de la Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación.

...”

El capítulo III del Texto Único de la Ley Orgánica de Educación se refiere a la Educación Particular.

*Artículo 118. La educación particular, conforme a los preceptos constitucionales que la establecen, es la impartida por entidades privadas; el Estado la reconoce y apoya por ser un derecho fundamental de la persona, de la familia y de sus asociaciones. Los planes de estudio, los programas los programas de enseñanza y la organización de las escuelas particulares requieren la aprobación del Ministerio de Educación, a fin de garantizar a la educación panameña. En tal virtud, los centros educativos particulares serán supervisados por el Ministerio de Educación, a través de la Dirección Nacional de Educación Particular.*

Cabe mencionar que el Texto Único de la Ley Orgánica de Educación establezca de manera clara el papel preponderante de la educación particular así como los parámetros de referencia de la participación del Estado a través del MEDUCA, en los antedichos centros educativos. El artículo 130 de dicho cuerpo normativo, que fue introducido en la modificación de la Ley 47 de 1946 en el año 1995, reza así:

*“Artículo 130. Las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministerio de Educación, coordinarán cambios en los costos de la matrícula, así como todo lo referente a costos y obtención de uniformes y útiles escolares.”*

### 3. Normas de la Ley 45 del 2007.

A continuación le detallamos algunos artículos de la Ley 45 del 2007, que sentimos importante detallar para un mejor conocimiento, respecto a los derechos y deberes que mantiene el consumidor y los proveedores.

*“Artículo 32. Beneficiarios. Son beneficiarios de las normas de este Título todos los consumidores de bienes y servicios finales, y quedan obligados a su cumplimiento todos los proveedores.*

*Los contratos o las transacciones para la compra de bienes muebles destinados al consumidor y la prestación de servicios profesionales o técnicos se sujetarán a las disposiciones de este Título.*

*Artículo 35. Derechos de los consumidores. Los consumidores tendrán, entre otros, derecho a:*

1. Ser protegidos eficazmente contra los productos y servicios que, en condiciones normales o

*previsibles, representen riesgo o peligro para la vida, la salud o la seguridad física.*

2. *Recibir de los proveedores toda la información sobre las características del producto o servicio ofrecido, de manera clara y veraz, para poder tomar una decisión al momento de realizar la adquisición del producto o servicio, así como para efectuar el uso o consumo adecuado de este, de conformidad con las leyes nacionales.*
3. *Tener acceso a una variedad de productos y servicios valorativamente competitivos que les permitan libremente elegir los que deseen.*
4. *Ser protegidos en sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo, en toda relación de consumo, y contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen faltas a la veracidad o información errada o incompleta sobre los productos o servicios.*
5. *Ser escuchados de manera individual o colectiva por las instituciones correspondientes, a fin de defender sus intereses por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor, empleando los medios que el ordenamiento jurídico permita.*
6. *Recibir educación y orientación, con el fin de formarlos debidamente para que las relaciones de consumo lleguen a ser equilibradas y transparentes.*

**Artículo 36. Obligaciones del proveedor.** *Son obligaciones del proveedor frente al consumidor las siguientes:*

1. *Informar, clara y verazmente al consumidor sobre las características del producto o servicio ofrecido, tales como la naturaleza, la composición, el contenido, el peso, el origen, la fecha de vencimiento, la toxicidad, las precauciones, el precio y cualquier otra condición determinante, lo cual se consignará en el empaque, el recipiente, el envase o la etiqueta del producto o en el anaquel del establecimiento comercial, en términos comprensibles y legibles.*

*Dicha información deberá constar necesariamente en la etiqueta y en idioma español cuando se trate de medicamentos, agroquímicos y productos tóxicos y de productos alimenticios que requieran advertencias o precauciones específicas de que representan peligro para la salud humana, según lo determine el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Salud. En caso de que se trate de productos o servicios restantes, la Autoridad determinará cuál de esta información deberá suministrarse, atendiendo al género o a la naturaleza de cada clase de producto o servicio.*

*La Autoridad podrá determinar la obligatoriedad de incluir, en las etiquetas, los requisitos adicionales que estime necesarios, de acuerdo con la naturaleza de cualquier otro producto.*

*El importador o proveedor que reempaque, reenvase, reetiquete o modifique el empaque original o la etiqueta de un producto no podrá adulterar ni ocultar la información de origen, tales como la naturaleza, la composición, el contenido, el peso, el origen, la fecha de vencimiento, la toxicidad, las precauciones, el precio y cualquier otra condición determinante.*

### **III. Rol de ACODECO en el mercado del servicio de educación privada**

Una vez repasadas las normas que regulan la actividad, podemos observar que **ACODECO** juega un papel relevante desde la perspectiva de proteger los derechos de los consumidores. Para este mercado específicamente el consumidor debe entenderse como aquella persona que adquiere el servicio para su hijo o acudido.

Desde hace algunos años, y en los últimos con más fuerza, **ACODECO** ha estado recibiendo y resolviendo algunas preocupaciones de los padres de familia o acudientes, en virtud de la relación de consumo existente entre ellos y los Centros Educativos Particulares. Algunas de estas preocupaciones han sido resueltas y entendidas por los gremios más importantes que aglutinan a un número plural de Centros Educativos Particulares, aunque algunos otros planteles aún persisten en adoptar conductas que a nuestro criterio son ilegales y perjudican al consumidor.

Algunas de las principales preocupaciones de los padres de familia y acudientes son:

- Tener que comprar los útiles escolares y uniformes en la propia escuela de forma obligatoria.
- Tener que comprar los libros y útiles escolares en una librería exclusivamente.
- Tener que pagar obligatoriamente actividades extracurriculares que no han sido anunciadas previamente y que no forman parte de las actividades formativas del estudiante.
- Aumento de la matrícula
- Aumento de otros costos: Colegiatura, costos de inscripción, y demás costos, sin previo aviso.
- Aumento desproporcionado de la Matrícula, inscripción, Colegiatura o anualidad.

Frente a tales quejas, **ACODECO** ha tenido posiciones muy claras; no sólo y puntualmente ante las preocupaciones señaladas anteriormente, sino ante todas aquellas derivaciones que surgen de las situaciones descritas. En pos de la mejora continua sería un valioso aporte institucional que se elaborara un Catálogo o Guía para que se describan con mayor amplitud las prácticas que podemos considerar lesivas, de esta forma todos los actores (Acudientes, Centros Educativos Particulares y Estado) estarán anuentes a la visión que **ACODECO** tiene de determinadas conductas.

Compartimos algunas de nuestras acciones frente a dichas quejas de los consumidores:

- Se han impuesto multas por venta atada de libros y útiles escolares.
- Se ha multado a escuelas que no anuncian con suficiente antelación el cambio en los precios de la matrícula, colegiatura y otros costos.
- Se ha establecido como criterio institucional que los cambios en los costos de un año para otro, debe ser anunciado al consumidor (padre de familia o acudiente) al menos seis (6) meses antes del inicio del próximo año lectivo.
- **ACODECO** realiza operativos en dos ámbitos: “De vuelta a clases” que involucra mayor acción por parte de nuestros funcionarios en indicar cuáles son los útiles escolares que no pagan el 7% de impuestos, así como informar el costo de los uniformes más económicos. Y desde el ámbito de protección al consumidor, se realizan “operativos escolares” con el fin de verificar si existen contratos, ventas atadas y demás anomalías.
- Realizamos encuestas de precios a alrededor de 50 Centros Educativos Particulares que voluntariamente nos envían sus precios para levantar la data del siguiente año escolar.
- Se ha multado a Centros Educativos Particulares que no indican en el contrato el costo de las actividades extracurriculares.
- Se ha demandado a Centros Educativos Particulares que incumplen con la coordinación del aumento de la matrícula, colegiatura, inscripción, libros o útiles escolares, entre otros costos.
- Hemos sido beligerantes en exponer el tema en los medios de comunicación.

#### **IV. Mejoras como resultado de las acciones de ACODECO**

Frente a las acciones que **ACODECO** ha desarrollado hemos visto algunos resultados positivos que nos gustaría destacar en este informe. Observamos que la mayoría de los Centros Educativos Particulares, han adoptado la exigencia de tener un contrato de servicios que formalice la relación de consumo. Esta adopción es destacable debido a que al inicio de la gestión de **ACODECO**, la mayoría de las escuelas sólo formalizaban la relación a través de recibos de pagos y no a través de un documento que estableciera derechos, deberes, objeto y demás cláusulas que debe contener un contrato de esta naturaleza.

Consideramos que aún existen oportunidades de mejora, de manera tal que dichos contratos sean más abarcadores en sus clausulados y contemplen fehacientemente lo que se espera del servicio, sin embargo reconocemos ha habido un esfuerzo en esa dirección.

Igualmente importante mencionar que a pesar de haber validado como Institución la suscripción de un contrato anual, con el transcurso del tiempo hemos detectado algunas insuficiencias en encasillar la relación de consumo en ese periodo, toda vez que la misma no se limita a un grado en particular, sino que busca como máxima aspiración y obligatorio cumplimiento, los niveles académicos claramente definidos por el **MEDUCA** y que además es la pretensión de quienes buscan el servicio educativo.

En virtud de lo anterior, estamos evaluando la posibilidad de recomendar la extensión del contrato de servicios, de forma tal que el mismo refleje la relación real de consumo existente, que no se limita a un año escolar sino a un nivel educativo que le permita al estudiante obtener un certificado académico. De lo contrario, el estudiante, aunque curse algunos grados, no cumple el objetivo de haber completado su formación académica (primaria, pre-media o media).

Otro aspecto que ha tenido mejoras, es la práctica de vender o condicionar junto a la matrícula la obtención de uniformes, útiles escolares y/o libros. Ciertamente algunos Centros Educativos Particulares han mejorado este tipo de conductas, aunque aún vemos que persiste la inclinación de algunos planteles de vincular la obtención de libros a algunas librerías en particular, cuando lo ideal desde el ámbito de la competencia y el consumidor es que éste goce de un abanico de opciones para poder obtener sus implementos.

Otra mejora que hemos podido percibir en los últimos años es el anunciar los cambios de precios con mayor antelación. No obstante, aún falta que dicha información permeé de forma transparente a las Entidades Públicas como **ACODECO** que juegan un rol orientador.

Sería aún más transparente que todas las escuelas divulguen sus precios al consumidor en su página web, seis (6) meses antes del inicio del año escolar, de forma tal que todos los actores tengan los precios a la vista y puedan decidir objetivamente si continúan o no con el servicio educativo que les han venido prestando.

## **I. Algunos temas pendientes**

En los últimos años hemos podido observar un aumento progresivo de las matriculas, costos de colegiatura, inscripción, entre otros, que han generado la inconformidad de algunos consumidores. El plantear que los incrementos para el próximo año escolar sean anunciados con al menos 6 meses de antelación al inicio del nuevo año escolar, cómo única medida de transparentar la información, parece ser insuficiente desde la óptica del consumidor que ve cada año aumentos en los costos escolares de sus acudidos, a sabiendas de que se encuentran prácticamente “capturados” por la escuela,

precisamente por la continuidad que debe tener el servicio para obtener un certificado académico de culminación de nivel (primaria, pre-media y media)

A dicha incomodidad se suma el hecho de que varias escuelas no están cumpliendo con el artículo 130 de la Ley 47 de 1946, mediante el cual se establece que debe existir una coordinación en los costos del servicio educativo.

A consecuencia de estas quejas que recibe la Institución se han interpuesto demandas ante los tribunales de comercio, con el fin de que los mismos se pronuncien sobre dicha obligación. En los únicos dos pronunciamientos que ha habido sobre la materia se declaró ilegal la práctica de los Centros Educativos Particulares de no coordinar con los padres de familia y el **MEDUCA** el costo de las matrículas y colegiaturas. En otro apartado abordaremos con más detalles estos casos.

Al respecto de esta normativa, y aunque existen discrepancias entre los Centros Educativos Particulares y **ACODECO**, con respecto al alcance de la norma, lo cierto es que la Entidad ha adoptado como criterio que cualquier aumento de costos debe ser coordinado con la Asociación de Padres de Familia y el **MEDUCA**.

Así también lo entiende el consumidor, que aunque con algunos temores, ha denunciado que dichas coordinaciones no se están llevando a cabo. Actualmente **ACODECO** ha demandado por este tipo de prácticas a cerca de 20 Centros Educativos Particulares.

Ahora bien, la demora de los procesos judiciales también deja un malestar en los consumidores, que no pueden ver con prontitud un remedio en su situación, lo que además se hace más palpable porque el año escolar transcurre sin mayores soluciones del tema.

## **II. Fallos obtenidos por ACODECO que han apoyado los criterios adoptados por la Institución**

Es importante indicar que la **ACODECO** es competente para dar el tratamiento de consumidor a los padres de familia y de agentes económicos a las escuelas particulares, tal como establecen los siguientes fallos:

- a. Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por Iglesia Evangélica Metodista de Panamá a fin de que se declare nula, por ilegal, resoluciones de 6 de agosto de 2007, expedidas por ACODECO**

Mediante fallo de 6 de mayo de 2010, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, se pronunció sobre la demanda contra varias resoluciones mediante las cuales **ACODECO** decidió sancionar al agente económico Instituto Panamericano (IPA) con multa de diez mil balboas (B/.10,000.00), por infracción de las normas en materia de protección al consumidor específicamente aquellas consagradas en el artículo 49 de la Constitución Política, el numeral 2 del artículo 34, el numeral 1 del artículo 35, artículo 40 y el artículo 71 del Texto Único de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996.

Posteriormente, mediante resolución de 25 de julio de 2008, **ACODECO** resolvió modificar las resoluciones arriba aludidas; en el sentido de sancionar al agente económico denominado IPA con multa de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00).

La pretensión de la parte impugnante radicaba en que supuestamente el contrato de enseñanza es un contrato atípico en nuestro ordenamiento jurídico, no requiriendo obligatoriamente constar por escrito. En ese sentido, la Sala Tercera de la CSJ, que dichos contratos sí debían constar por escrito y que las resoluciones demandadas eran, entonces, conforme a derecho.

Adicionalmente, señala el fallo en comentario:

*“Es claro para este Tribunal que quienes pagan por la prestación de un servicio como el de educación privada tienen el carácter de consumidores, los cuales son definidos por la ley como, “persona natural o jurídica que adquiere de un proveedor bienes o servicios finales de cualquier naturaleza”. Así como por su parte el Instituto Panamericano reúne los requisitos para ser considerado proveedor, “industrial, comerciante, profesional o cualquier otro agente económico que, a título oneroso o con un fin comercial, proporcione a otra persona un bien o servicio, de manera profesional y habitual.”.*

*Lo anterior va de la mano con el derecho a la información clara y veraz que tiene todo consumidor, lo que determina lógicamente la aceptación o no de la oferta del proveedor. En ese sentido, el numeral 2 del artículo 34 de la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, enumera entre los derechos de los consumidores, “recibir de los proveedores toda información sobre las características del producto o servicio ofrecido de manera clara y veraz, para poder tomar una decisión al momento de realizar la adquisición de productos y servicios, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de éstos, de conformidad con las leyes nacionales.”*

Con base en lo anterior, la Corte Suprema de Justicia consideró que en efecto el artículo 71 de la Ley 45 de 2007 resulta aplicable a los contratos de prestación de servicios educativos, máxime cuando su precio es pagadero en abonos mensuales, por lo cual debe constar por escrito.

**b. Proceso de Protección al Consumidor ACODECO vs. Panamerican School, S.A.**

En este caso, el Tercer Tribunal Superior de Justicia decidió la alzada del Auto No.916 de 27 de septiembre de 2013, proveniente del Juzgado Noveno de Circuito de lo Civil, del Primer Circuito Judicial de la provincia de Panamá, que señalaba que las pretensiones insertas en el libelo de demanda exceden la competencia de estos tribunales de justicia, para declarar ilegal el anuncio y/o cobro, de ser el caso, de los aumentos de precios de las anualidades o mensualidades para los niveles de prekinder y kínder, de 1er grado a 3er grado, de 4to. a 6to. grado, de 7mo. a 9no. Grado y de 10mo. a 12do. grado, para los años 2014 y 2015, que fue enviado a los padres de familia de la Escuela Panamerican School, y prohibir, el cobro ilícito según el cambio de precios anunciado por la demandada de la anualidad o mensualidad para los años 2014 y 2015, hasta tanto no se cumplan los presupuestos establecidos en la Ley, considerando la juzgadora de primera instancia que se relacionaban con la jurisdicción contenciosa administrativa y no la jurisdicción creada por la Ley 29 de 1996; es decir, vinculada al Ministerio de Educación.

En ese sentido, el Tercer Tribunal Superior de Justicia consideró que "...el cambio en los costos de la matrícula, obtención de uniformes y útiles escolares, en el caso de las instituciones de educación particular, resulte un aspecto desarrollado en la Ley Orgánica de Educación, ... no así en la Ley de Protección al Consumidor, ello no altera la naturaleza de la pretensión, ni impide que estos tribunales de justicia asuman competencia, dada la amplitud que presenta la Ley en referencia, al reconocer no solo el acceso de los consumidores a estos despachos ante cualquier reclamación que resulte de una relación de consumo, sino también la facultad que tienen de administrar justicia en las causas relacionadas con las controversias que surjan de una relación de consumo...".

En virtud de lo anterior, se ordenó al Juzgado de primera instancia conocer de la demanda de protección al consumidor en cuestión.

**c. Proceso de Protección al Consumidor - ACODECO vs la Escuela Bilingüe Emanuel, S.A**

ACODECO instauró un proceso contra la ESCUELA BILINGÜE EMAUNUEL mediante la cual solicita que se declaren ilegales los cobros efectuados por la escuela sin la coordinación respectiva que exige el artículo 130 de la Ley 47 de 1946, ya que la falta de tal coordinación viola el artículo 36 de la Ley 45 del 2007. ACODECO a su vez suspendió el cobro de tales incrementos.

En cuanto al aspecto de fondo de la discusión en Sentencia del 30 de marzo del 2015 la Juez Segunda de Circuito Civil de la Chorrera indicó:

“... del examen de los medios de pruebas referidos, este Tribunal llega a la convicción de que la parte demandada no cumplió con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 47 de 1946, puesto que si bien la Supervisora de las Escuelas Particulares del Ministerio de Educación le informó de modo verbal, a la Licenciada Lixis Sitton, que solamente debían comunicar a los padres de familia, con antelación, los aumentos de las matrículas o mensualidades. Lo cierto es que no es lo que dispone la Ley. En efecto, la citada norma jurídica determina que debe haber una coordinación con las asociaciones de padres de familia, conjuntamente con el Ministerio de Educación. Lo cual no cumple cuando únicamente se les comunica a los padres de familia o acudientes, mediante una circular, los aumentos de costos.

En efecto, la expresión “coordinación” hace referencia a una acción conjunta, que en este caso implica la participación de los padres de familia y el Ministerio de Educación. No puede entenderse, entonces, que hubo coordinación cuando a los padres de familia de la Escuela Bilingüe Emanuel únicamente se les comunicó el aumento de las anualidades para el año 2014, en los niveles de pre-escolar, primaria, pre-media y media. Sin que previamente se hubiese hecho una labor de coordinación con ellos, tal como lo determina el artículo 130 de la Ley 47 de 1946, en que se hubiesen escuchado opiniones al respecto. De igual manera, en esta coordinación el Ministerio de Educación debe participar.

Por otro lado, hemos de señalar que el hecho de que en la Escuela Bilingüe Emanuel no exista Asociación de Padres de Familia, según nos ha informado dicha institución, a través denota del 12 de febrero del 2015, no implica que no pueda haber esa coordinación con los padres de familia o acudientes de los estudiantes que asisten a dicho centro educativo. (énfasis suplido).

...**ACCEDE A LA PRETENSIÓN** dentro del proceso oral de protección al consumidor promovido por la **AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA** en contra de la **ESCUELA BILINGÜE, S.A.** por tanto **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARA ILEGAL** el anuncio y/o cobro de los aumentos de precios de las anualidades para nivel de Pre-escolar, Primaria, Pre-media y Media, para el año 2014.

**SEGUNDO:** En consecuencia de lo anterior, se **PROHIBE** el cobro ilícito según el cambio de precios de la anualidad para el año 2014, hasta tanto se cumplan con los presupuestos establecidos en la Ley.”

Ta como revela el fallo antes citado y transcrito existe una clara ilegalidad por parte de las escuelas en incrementar los precios sin la debida coordinación que exige el artículo 130 de la Ley 47 de 1946.

**d. Proceso de Protección al Consumidor - ACODECO vs Centro Educativo Bilingüe Rayito de Luz.**

Dentro del proceso que se instauró contra este Centro Educativo Particular ACODECO adoptó también la medida de suspensión provisional de los aumentos para el año lectivo 2014. En cuanto a los aspectos de fondo de la demanda, la Sentencia del 15 de abril del 2015, en su parte medular, indicó lo siguiente:

“ ...

Por razón de esa obligación de apego a la ley, en términos generales, debe tomarse en consideración que el artículo 130 de la ley 47 de 1946 dispone que las instituciones de educación particular y sus respectivas asociaciones de padres de familia conjuntamente con el Ministerio de Educación, deben coordinar cualquier cambio en el costo de la matrícula o en relación con los uniformes y útiles escolares. A esa normativa legal ha de apegarse también la demandada.

Y ciertamente (como sostuvo la demandada en su contestación a la demanda y recalca en sus alegatos de conclusión y como quedó asentado en la certificación de la Dirección Regional del Ministerio de Educación), ese canon legal no ha sido reglamentado o desarrollado. Por esa razón, según se lee en la certificación del Ministerio de Educación “no se tiene un alcance definido de lo que implican, para estos efectos, los términos “conjuntamente”, “coordinan”, “matricula”, y “costos”, y tal aserto llevo a la demandada a concluir en sus alegatos de conclusión que así las cosas “mal puede sancionarse a mi representada por lo que no está contemplado en una norma jurídica que rige determinada materia como lo sería en este caso la coordinación del aumento de la matrícula y costos...”

No puede compartir esta juzgadora la conclusión a que arriba la parte demandada por razón de la falta de reglamentación. Y es que, por un lado, existe un precepto legal (incluso de rango superior al reglamento) que impone la obligación de “coordinar” y esa Ley, de acuerdo al artículo 1 del Código Civil se presume conocida por todos; de otra parte, en materia de interpretación y aplicación de la Ley las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador haya

definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal (cfr. Art. 10 del Código Civil).

...

Y concluye esta juzgadora que no hubo la coordinación que impone la ley porque coordinar supone o implica actos, al menos, bilaterales y no unilaterales. No es coordinación sinónimo de comunicación sino más bien de concertación o de unión de esfuerzos. La coordinación, como también e ha dicho, se dio con posterioridad a la fecha de inicio del periodo de matrícula para el año 2014 (incluso luego de que terminó el periodo). De ahí que hubo una infracción legal tanto a la Ley de Educación como a la Ley de Protección al Consumidor cuya declaratoria se constituye en la primera pretensión de la demanda que activó la maquinaria judicial. Si bien esa coordinación tardía no resulta válida para descartar que hubo una infracción legal y por lo tanto negar la primera pretensión de la demanda y absolver de ese cargo de ilegalidad a la demandada, sí que es relevante a la hora de adoptar una decisión en cuanto a la segunda pretensión, consistente en que se prohíba a la demandada ese cobro ilegal según el cambio de precios anunciado de la anualidad para el año 2014, hasta tanto no se cumplan los presupuestos establecidos en la Ley". (énfasis suplido)

#### **e. Otros fallos de interés**

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, mediante fallo del 14 de agosto de 2014, dictado dentro del proceso de Protección al Consumidor, propuesto por Enseñanza Especializada Bilingüe, S.A. (Colegio Saint George International School) contra la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. Negando las declaraciones en la Demanda presentada por la parte demandante. Declarando que NO ES ILEGAL, la Resolución DNP N° 4895-12 INV de 16 de noviembre de 2012, emitida por la Autoridad de Proyección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), en la cual se SANCIONA al Colegio Saint George International School a pagar una multa de B/8,000.00 por haberse determinado su responsabilidad en la infracción a las normas de protección al consumidor.

Podemos observar también que, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, mediante fallo del 11 de marzo de 2014, dictado dentro del proceso de Protección al Consumidor, propuesto por la Asociación Franco Panameña de Enseñanza (Escuela Franco Panameña - Luis Pasteur)

contra la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, Negando las pretensiones de la Demanda presentada por la parte demandante. Declarando que NO ES 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 (ACODECO), en la cual se SANCIONA al Colegio Panameño Louis Pasteur a pagar una multa de B/.5,000.00, por haberse determinado su responsabilidad en la infracción de las normas de protección al consumidor.

El Juzgado Segundo de lo Civil del Tercer Circuito Judicial de Panamá, mediante Auto No. 1451 del 20 de agosto de 2014, dictado dentro del proceso de Protección al Consumidor, propuesto por la Escuela Bilingüe Emanuel, s.a. contra la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, se manifestó negando la Petición por la parte demandante. En la cual se manifiesta NO PROBADO el incidente de previo y especial pronunciamiento de Revocatoria de Suspensión Provisional de Aumento de Matrícula presentado dentro del Proceso Oral promovido por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la competencia (ACODECO), plasmado en la Resolución No. 030-14 de 19 de mayo de 2014, en la cual se ORDENA al Colegio Bilingüe Emanuel, SUSPENDER Provisionalmente el aumento del precio de la colegiatura o cuotas mensuales u anualidades, así como cualquier otro costo que se haya anunciado para los distintos niveles del plantel para el año 2014; ORDENAR al Colegio Bilingüe Emanuel, comunicar de inmediato a los acudientes y a la Asociación de Padres de Familia la orden de SUSPENSIÓN e INFORMAR al Colegio Bilingüe Emanuel, que el artículo 106 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, faculta a la Autoridad para sancionar a cualquier persona natural o jurídica que incurra en desacato al cumplimiento de una orden impartida.

Todo lo anterior, aclara la posición de los tribunales acerca de la manera en que ACODECO puede hacer uso del derecho de suspender provisionalmente y demandar los actos que estime contrarios a la Ley, inclusive cuando la ley que estime contrariada sea, como en el caso que se analiza, la Ley Orgánica de educación.

La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ha adoptado luego de un estudio exhaustivo respecto al tema en mención, el siguiente criterio:

*Los colegios particulares deben informar a los padres de familia con tiempo de anticipación de seis meses, los costos de matrículas y anualidades del año siguiente, para así coordinar con las Asociaciones de Padres de Familia y el Meduca los cambios en los costos, tal como establece el artículo 130 de la Ley 47 de 1946.*

## **V. Análisis teórico de la Movilidad Escolar (principal argumento del mercado sobre la indiferencia ante aumento de precios)**

### **a. Definición**

La movilidad escolar se puede definir como el traslado de un estudiante de un centro educativo a otro no asociado con cambios de promoción, es decir, traslados que no tienen que ver con el hecho de que el año que cursa el estudiante es el último año que ofrece el centro educativo y por tanto debe cambiar de centro para continuar. Esta mudanza puede ser obligada por el centro educativo o voluntario. El primer caso se da cuando el estudiante es expulsado por razones académicas, problemas económicos, conductuales, etc. El cambio es voluntario cuando obedece a una decisión propia de la familia y puede responder a múltiples situaciones: insatisfacción con el desempeño académico del centro educativo, distancia entre el hogar y el centro educativo, etc.

### **b. Perspectiva económica de la movilidad escolar**

Desde una perspectiva económica la movilidad escolar se considera positiva. Se considera que la elección libre alinea incentivos entre demanda y oferta contribuyendo a mejorar la calidad de la educación. Este proceso de alineación se produce al tener los padres la posibilidad de elegir el centro educativo al que asisten sus hijos y de poder cambiar de centro educativo si así lo consideran. En un escenario de libertad de elección, los centros educativos de menor desempeño están obligados a mejorar para no tener que cerrar operaciones, dado a que si no lo hacen, menos alumnos van a ingresar y más alumnos de este centro se cambiarían a otro centro educativo con mejor desempeño.

¿Se corresponde este planteamiento con la realidad?

### **c. Evidencia Internacional**

A nivel de países desarrollados (Bélgica e Inglaterra) la tasa de movilidad escolar alcanza el 6%, en Chile 11.5%. Estudios (Universidad de Chicago) revelan que los estudiantes que se trasladan de un centro educativo a otro, disminuyen su rendimiento hasta en 25%, los estudiantes pierden habilidades grupales, ya que al entrar a un entorno nuevo les es más difícil dar su opinión o preguntar en clases o relacionarse de manera fluida en clases con sus nuevos compañeros. De acuerdo a este estudio, la afectación es mayor en educación media que básica, porque en la adolescencia la permanencia en un grupo es mucho más importante para el desarrollo de los jóvenes.

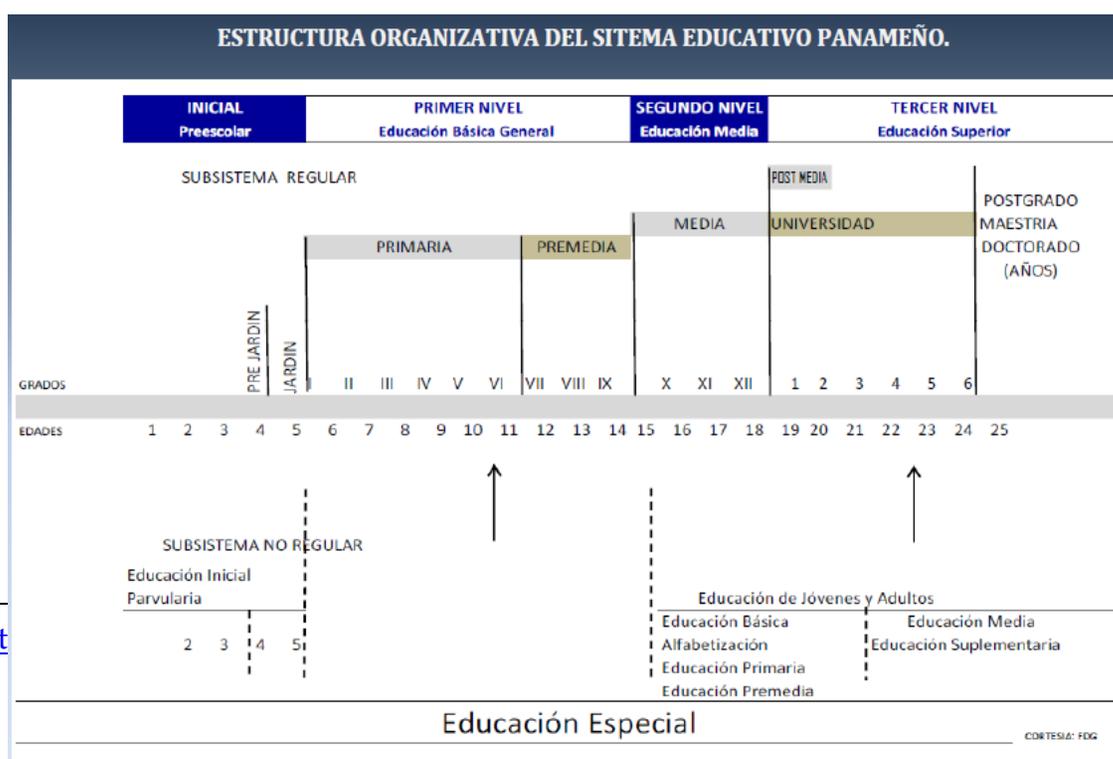
Un estudio sobre la movilidad escolar en Chile revela que los estudiantes que se trasladan tienden a presentar peores desempeños que los que permanecen en su centro

educativo, y tienden a trasladarse a centros educativos de menor calidad comparado con otros del mismo grupo socioeconómico, y con compañeros de curso que presentan también bajos resultados académicos.

Esta realidad contrasta con el planteamiento conceptual, en la cual los padres cuando trasladan al estudiante racionalmente lo hacen hacia un mejor centro educativo que el actual. Lo que se observa en el caso Chileno, es que la movilidad representa para las familias una alternativa de menor calidad a la actual, lo que debilita el aprendizaje del estudiante trasladado.

En otro estudio del año 2011 que analiza la movilidad escolar en Chile, se plantea que el padre que cambia a su hijo(a) de colegio porque cree que puede ser mejor para su educación no considera en esa decisión el impacto que puede traerle dicho cambio a los nuevos compañeros.<sup>5</sup> Cómo asigna el centro educativo a los nuevos estudiantes que recibe de otros centros, puede impactar el desempeño de los estudiantes trasladados y de los estudiantes residentes. A los buenos cursos podrían recibir pocos nuevos estudiantes y los cursos “malos” más estudiantes, pero este efecto negativo de movilidad agregada puede estar siendo confundida con el tener un mal profesor en el aula de clase. Al margen, el estudio confirma la evidencia internacional de que la movilidad agregada tiene un efecto negativo similar al obtenido en otros estudios para los EEUU, en el desempeño de los alumnos que lidian con ella.

#### d. Estructura organizativa del sistema educativo panameño



<sup>5</sup> [ht](#)

En Panamá existe libertad para elegir el centro educativo al que asiste un estudiante, es decir, el fenómeno de la movilidad no depende de la ubicación geográfica. En este sentido existe más libertad que en los Estados Unidos, donde la movilidad escolar depende de la ubicación geográfica, resultando más costosa que la libertad plena que existe en Panamá, pues los padres o apoderados de los estudiantes deben mudarse a una residencia dentro de la zona geográfica donde se encuentra el centro educativo al que desean cambiarse.

Consideramos que la movilidad escolar observada en los estudios comentados no está carente de racionalidad. No es esperable que un estudiante de desempeño promedio en un centro educativo se traslade a otro de mayor exigencia, y viceversa, que un estudiante de alto desempeño se traslade a otro de menor desempeño. Con lo cual, los movilizados tienden a ser estudiantes regulares hacia centros ubicados en un menor nivel jerárquico.

No disponemos de datos públicos que permitan analizar si la movilidad escolar en Panamá incentiva a los centros educativos a mejorar su desempeño o si por el contrario, se comporta de manera similar a la evidencia internacional.

No obstante, dado que en general, desde la perspectiva del estudiante, conforme a la evidencia internacional, los efectos de la movilidad escolar son negativos, consideramos que se debe transitar hacia una opción en la que el padre de familia o quien represente al

estudiante, pueda escoger oportunamente el centro educativo cuyo precio este acorde con la restricción presupuestal de la familia, para que al menos la condición económica de la familia no sea el factor que impida que el estudiante permanezca en el centro educativo durante todos los años de la educación primaria, premedia y media (ver gráfico arriba de la estructura organizativa del sistema educativo panameño), según el caso de que se trate.

En el proceso de elección del centro educativo, disponer de información costo/desempeño del centro educativo permite al padre de familia comparar las opciones y con ello poder elegir la mejor relación costo/desempeño acorde con su realidad presupuestal. No disponemos de información pública sobre desempeño académico en Panamá, en particular de centros educativos particulares.

Panamá tiene la intención de someterse en el año 2018 al programa internacional de evaluación de estudiantes (prueba PISA). En esta evaluación realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cada 3 años a estudiantes de 15 años en asignaturas como matemática, ciencia y lectura. Panamá participó por primera vez en el año 2009 y quedó ubicada en la posición 62 de 65 países.<sup>6</sup>

La ausencia de indicadores públicos sobre la calidad de educación que ofrecen los centros de enseñanza en Panamá puede estar indicando que las decisiones de movilidad escolar pueden estar respondiendo a otros factores distintos al desempeño académico del centro educativo. A juzgar por la evolución de los precios de los centros educativos particulares<sup>7</sup>, consideramos que uno de estos factores puede ser la incapacidad de los padres de hacerle frente a los aumentos de precios anuales constantes de los centros educativos particulares. El estudiante inicia en un centro educativo y luego por dificultades de los padres de familia para hacer frente a los aumentos anuales de precios del centro, cada año que pasa se le dificulta más mantener a su hijo en un centro educativo y en el límite se ve obligado a movilizarlo.

## VI. Propuesta de ACODECO

---

<sup>6</sup><http://www.prensa.com/impreso/panorama/pruebas-pisa-2018/377091>;  
<http://www.oecd.org/pisa/46643496.pdf>

<sup>7</sup>[http://www.acodeco.gob.pa/uploads/pdf/estadisticas/AnalisisComparativoSegunColegiosParticulares\\_2014-2015\\_18sep2014.11\\_07\\_2014\\_12\\_40\\_14\\_p.m..pdf](http://www.acodeco.gob.pa/uploads/pdf/estadisticas/AnalisisComparativoSegunColegiosParticulares_2014-2015_18sep2014.11_07_2014_12_40_14_p.m..pdf)

En este apartado proponemos una opción que permita al padre de familia o acudiente tener mayor certidumbre del costo total que implica permanecer todos los años que contemple cada nivel que ofrece el centro educativo. Vale indicar que ofertar un precio global no es una novedad en la prestación de servicios de educación, a nivel universitario, por ejemplo es común observar anuncios sobre el costo total de una carrera de varios años y sus formas de pago. Esta forma de ofertar y pagar por parte de las universidades, consideramos no ha afectado su capacidad de ofrecer educación de tercer nivel con la calidad que exige el nivel de competencia en el mercado de carreras universitarias. De manera que consideramos posible ofertar de antemano el precio total de la educación primaria, media o secundaria en un centro educativo.

**Propuesta. ACODECO validará los incrementos de precio que estén por encima del determinado umbral de 5%.**

La propuesta aplicaría para los niveles, pre-escolar, primaria, pre-media y media que puede ofrecer un centro Educativo.

El Centro Educativo Particular estará obligado a informar con 60 días calendarios antes de la fecha de inicio del período de matrícula a los padres de familia el precio total de cada nivel al que vaya ingresar el estudiante, es decir, debe informar cuánto costará la totalidad del nivel pre-escolar, primaria, pre-media y media. Igualmente debe informar con claridad cuánto puede ser el porcentaje máximo que puede aumentar el centro educativo anualmente.

Los contratos de los niveles educativos seguirán siendo pactados de forma anual, sin embargo, deberán incorporar una cláusula que establezca el porcentaje máximo de aumento que puede ser aplicado para el siguiente año lectivo. Dicho porcentaje puede ser pactado libremente y será calculado con respecto a la anualidad o matrícula anterior, de acuerdo al rubro donde corresponda el aumento.

Si el porcentaje máximo de aumento a aplicar en cada uno de los niveles (pre-escolar, primaria, pre-media y/o media) en cada uno de los rubros (matrícula y colegiatura) supera el cinco por ciento (5%), dicho excedente tendrá que ser justificado por el centro educativo ante la ACODECO, en un plazo que debe definir la Ley, deberá validar o no el aumento. En el cuadro de ejemplo que sigue, el cual debe incluirse en el contrato, muestra el precio total en Balboas 3,526 del nivel pre-media. Se puede apreciar que en el séptimo grado se indican los ajustes para el octavo grado y en el octavo los ajustes para el noveno grado. En el ejemplo, el primer ajuste no tiene que ser justificado ante

**ACODECO** porque está dentro del límite del umbral establecido, sin embargo, en el ajuste propuesto en el octavo grado para el noveno grado, el centro educativo debe justificar el excedente del umbral de 5% (10%-5%).

En resumen, no hay límite de ajuste, pero pasado el umbral del 5%, consideramos que en el marco de nuestra función de protección al consumidor, se requiere que **ACODECO** valide si en efecto se han generado los costos argumentados que deban ser traspasados a los padres de familia.

Condición	Nivel Premedia (Grado)									Precio Total del Ciclo
	Séptimo			Octavo			Noveno			
	Matrícula	Colegiatura	Total	Matrícula	Colegiatura	Total	Matrícula	Colegiatura	Total	
Precio Anual (En Balboas)	100	1,000	<b>1,100</b>	105	1,050	<b>1,155</b>	115.5	1,155	1,271	<b>3,526</b>
% máximo de ajuste (umbral) 8 grado	0.05	0.05								
% máximo de ajuste (umbral) 9 grado				0.1	0.1					

El centro educativo debe indicar en el contrato, la forma de pago de matrícula y colegiatura de cada año del nivel educativo. Por ejemplo, un pago único al inicio de la matrícula, y la colegiatura dividida en 10 pagos mensuales pagados al inicio de cada mes.

Con la propuesta consideramos que se reduce la incertidumbre para el padre de familia, al poder conocer con anticipación el precio total del nivel educativo (pre-escolar, primaria, pre-media y media) de cada centro educativo, y optar por el centro educativo que presente una oferta a la cual pueda hacerle frente.

La validación que realice **ACODECO** será vinculante a las partes y sólo validará aumentos de costos en la carga laboral, costos de infraestructura nueva, y costos de electricidad, y telefonía, entre otros similares.

En la actualidad **ACODECO** verifica los aumentos de costo de los materiales de construcción en los proyectos nuevos, de forma tal que podemos afirmar que conocemos la logística de este tipo de procedimientos.

Ventajas:

- i. El consumidor tendrá certeza del precio total.
- ii. De pagar un incremento anual por encima del 5% tendrá la seguridad que fue validado por **ACODECO**.
- iii. Los Centros Educativos siguen teniendo libertad al momento de imponer sus precios.

## VII. Conclusión

Este informe que pretende tener una visión global de un sector educativo que toca a gran parte de los consumidores panameños, podemos concluir que existe una gran incertidumbre en los padres de familia y/o acudientes en determinar si pueden o no seguir pagando el colegio de sus hijos o acudidos. Ante la eventualidad de los aumentos, se sienten intranquilos de no poder afrontarlos, teniendo además la presión de la obtención de otro cupo en otra escuela.

Si a esta situación le sumamos que muchos padres de familia se sienten capturados por la Escuela, en la medida que han incurrido en costos asociados a la inscripción de primer ingreso, uniformes, cercanía al hogar, y por último aunque no menos importante, que sus propios hijos tienen vínculos fraternales con el entorno y el propio Colegio.

A nuestro criterio, una forma de superar dicha incertidumbre y que todas las partes estemos con verdadera libertad para elegir, es que los Centros Educativos Particulares reformen la manera en que tradicionalmente se desarrolla la relación comercial, que brinden información del costo total de cada ciclo escolar, (Pre-escolar, primaria, pre-media y media); informar de manera clara y veraz a los padres de familia sobre tales costos, procurando de esta manera que las decisiones de consumo sean suficientemente informadas y puedan proyectarse a largo plazo como es el aspirar de un padre de familia normalmente.

Además, deben seguir cumpliendo con el artículo 130 de la Ley 47 de 1946, en la cual se exige una coordinación en forma piramidal, entre las tres entidades involucradas, las cuales son: Colegio Particular, Ministerio de Educación y Asociación de Padres de Familia, en cuanto a los cambios en los costos de la matrícula, así como todo lo referente a costos y obtención de uniformes y útiles escolares.

Igualmente concluimos que la mejor forma en que ACODECO puede contribuir a genera un especio nivelador entre ambas partes, es que después de cierto umbral (5%), los incrementos deban ser validados por ACODECO, de manera tal que sí Centro Educativo Particular justifica un incremento superior al 5% por razones de real aumento de costos en el servicio, éste pueda ser cobrado y los padres de familia tengan la absoluta certeza de que están pagando un precio adecuado a la realidad.

Si el incremento realizado por el Centro Educativo Particular no supera el umbral del 5% con referencia a su precio inmediatamente anterior, entonces no es necesario que tenga que notificar a ACODECO de dicho ajuste de precio.

### **VIII. Recomendación**

A pesar de los diferentes escenarios que existen en el sector educativo privado, se recomienda a los padres de familia que antes de matricular a su acudido en algún colegio particular verifiquen el plan curricular, la estructura del plantel y si el mismo posee los resueltos de funcionamiento, si ofrecen una variedad educativa, así como clases extracurriculares.

Impulsar una reforma legislativa para que en este tipo de mercados sea obligación de los contratantes indicar los costos máximos a futuro, sin importar los montos, lo importante es que el padre de familia los pueda contemplar anticipadamente, por los cuatro ciclos que existen, los cuales son a saber (pre-escolar, primaria, pre-media y media).

Buscar una forma de verificar que los aumentos que los padres de familia están viviendo en la actualidad, como por ejemplo, solicitar al colegio particular un reporte de los incrementos acaecidos y futuros para el siguiente año, en donde se pueda corroborar tal información, igual que se maneja el tema de “El Incremento de Materiales de Construcción” en los proyectos de Bienes Inmuebles en Panamá.

Elaborar una **GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE LAS ESCUELAS PARTICULARES Y LOS ACUDIENTES”** con el fin de mejorar la transparencia hacia todos los sectores, sin que pueda existir la justificación de falta de conocimiento sobre la visión de ACODECO.

## Anexo 1

De la muestra de centros que dispone ACODECO, se eligieron solo aquellos para los que se dispone de información para los 5 años de educación primaria.

Evolución Anual del Costo en Balboas de Algunos Colegios Particulares de la Ciudad de Panamá 2011-2015

Educación Primaria	2011		2012		2013		2014		2015		Variación Inscripción 2011-2015		Variación Colegiatura 2011-2015		Variación Total 2011-2015	
	Inscripción	Colegiatura	Absoluta	%	Absoluta	%	Absoluta	%								
Colegio San Vicente de Paúl	292	1,150	292	1,150	343	1,250	355	1,300	360	1,300	68	23.3	150	13.0	218	15.1
Colegio de Las Esclavas del Sagrado Corazón de Jesús	270	1,600	270	1,750	280	1,750	295	1,750	305	1,900	35	13.0	300	18.8	335	17.9
Colegio Internacional de María Inmaculada	281	1,650	291	1,700	306	1,750	353	1,800	386	1,900	105	37.4	250	15.2	355	18.4
Colegio Javier	311	1,610	366	1,710	389	1,760	415	1,770	429	1,870	118	37.9	260	16.1	378	19.7
Escuela Franco Panameña Louis Pasteur	190	850	195	900	200	950	205	1,000	210	1,050	20	10.5	200	23.5	220	21.2
Instituto Cultural	533	1,442	463	1,575	458	1,675	470	1,800	485	1,950	-48	-9.0	508	35.2	460	23.3
Instituto Williams H. Kilpatrick	327	990	376	1,090	382	1,090	357	1,090	357	1,290	30	9.2	300	30.3	330	25.1
Instituto Comercial Ovidio de León	261	825	254	925	254	925	254	925	268	1,125	7	2.7	300	36.4	307	28.3
Instituto Justo Arosemena	209	980	214	975	238	1,125	238	1,125	260	1,275	51	24.4	295	30.1	346	29.1
Colegio Internacional Saint George de Panamá	285	1,550	300	1,650	325	1,800	350	1,900	350	2,050	65	22.8	500	32.3	565	30.8
Colegio Bilingüe de Jesús de Praga	213	945	218	995	225	1,037	237	1,187	247	1,275	34	16.0	330	34.9	364	31.4
Colegio Nuestra Señora de Bethlem	244	1,250	270	1,400	285	1,500	295	1,600	305	1,700	61	25.0	450	36.0	511	34.2
Instituto Bern	190	750	210	900	210	900	210	950	220	1,050	30	15.8	300	40.0	330	35.1
Colegio La Salle	281	1,550	352	1,750	352	1,750	418	2,100	418	2,100	137	48.8	550	35.5	687	37.5
Instituto Italiano Enrico Fermi	251	1,981	284	2,178	313	2,343	457	2,625	457	2,625	206	82.1	644	32.5	850	38.1

Colegio Nuestra Señora de Lourdes	188	950	230	1,100	245	1,200	268	1,300	278	1,300	90	47.9	350	36.8	440	38.7
Colegio Pureza de María	230	980	235	1,030	240	1,130	250	1,230	270	1,430	40	17.4	450	45.9	490	40.5
Instituto Episcopal San Cristóbal	312	1,180	329	1,495	334	1,515	357	1,745	357	1,745	45	14.4	565	47.9	610	40.9
Instituto Bilingüe Cristo de Los Milagros (IBCM)	213	825	228	900	255	950	300	1,050	322	1,150	109	51.2	325	39.4	434	41.8
Colegio Bilingüe de Cerro Viento	187	825	203	925	214	1,000	234	1,050	254	1,200	67	35.8	375	45.5	442	43.7
Colegio Parroquial San Judas Tadeo	285	683	285	683	375	900	375	900	375	1,050	90	31.6	367	53.7	457	47.2

**Fuente:** ACODECO con base en información aportada por los centros educativos.

**Anexo 2**  
**(Propuesta de Guía)**

**RESOLUCIÓN No. XXXX**

**(De 4 de marzo del 2015)**

**El Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la  
Competencia en uso de sus facultades legales, y;**

**CONSIDERANDO:**

Que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**en adelante ACODECO**) es una entidad pública descentralizada del Estado, con personería jurídica propia, autonomía en su régimen interno e independencia en el ejercicio de sus funciones, creada por la Ley 45 del 31 de octubre del 2007 (en adelante Ley 45).

Que el numeral 3 del artículo 86 de la Ley 45 establece como función y atribución de **ACODECO**, “Investigar y sancionar, dentro de los límites de su competencia, la realización de actos y conductas prohibidos por esta Ley”.

Que los artículos 35 y 36 de la Ley 45 establecen los derechos de los consumidores y las obligaciones del proveedor respectivamente, con referencia a los productos y/o servicios que ofrecen, considerándose como relevantes para la toma de decisiones, el proveer al consumidor de toda la información sobre las características y condiciones del servicio, de forma tal que éste pueda tomar una decisión razonada de acuerdo a la información que el agente económico le proporciona.

Que el numeral 7 del artículo 86 de la Ley 45 establece que **ACODECO** podrá: “Desarrollar guías técnicas para el mejor ejercicio de sus funciones, de conformidad con la presente Ley y sus reglamentos.”

Que las actuaciones que realiza la Entidad deben estar amparadas en parámetros objetivos y transparentes, que surjan de la experiencia en la aplicación de la Ley, que sean del conocimiento de todos los sectores involucrados, a fin de cumplir con las finalidades de la Ley de Protección al Consumidor, por lo que hace necesario la elaboración de Guías.

Que en vista de la facultad esbozada, **ACODECO** ha desarrollado para la orientación de los consumidores y de los agentes económicos una **“GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE LAS ESCUELAS PARTICULARES Y LOS ACUDIENES”**.

Que luego de las consideraciones antes expuestas;

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Aprobar la **“GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE LAS ESCUELAS PARTICULARES Y LOS ACUDIENES”**, cuyo texto es el siguiente:

**“GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE LAS ESCUELAS PARTICULARES Y LOS ACUDIENES”**

## **I. CONCEPTOS BÁSICOS**

### **a. Objetivos y propósitos de la Guía**

De acuerdo a las nuevas corrientes el Derecho del Consumo debería ser, en principio, de naturaleza preventiva y no represiva. Por ello, se parte de la base que la protección de los consumidores es más efectiva promoviendo conductas que respeten los derechos de los consumidores y eviten infracciones a la ley.

Toda vez que la protección del consumidor en nuestro medio data de algunos años atrás y día con día se va incrementando una cultura tendiente a respetar estos derechos, se hace necesario orientar a los consumidores y proveedores respecto al tema del servicio educativo en las Escuelas Particulares, a fin de que estos cumplan con las normas vigentes.

En ese sentido, desde hace algunos años hemos podido percibir que existe un cúmulo de denuncias sobre distintos aspectos que emergen de la relación de consumo existente entre los acudientes y las Escuelas Particulares. Algunos de estos temas han sido resueltos con orientaciones, devolución de sumas pagadas, multas, o demandas ante los Tribunales de Justicia cuando rebasa nuestra competencia administrativa.

Sin embargo estas soluciones podrían ser evitadas en gran medida si todas las partes asumieran su rol y fueran guiados por reglas claras. Justamente eso pretendemos hacer con esta Guía, establecer una vez más la visión de **ACODECO** sobre la forma como debe

desarrollarse esta relación comercial, que debido a las partes que involucra y el servicio que se ofrece, no puede ser atendido como un sector comercial más, sino que debe tratarse con el cuidado especial que merece la educación de los niños y jóvenes panameños.

Con esta **GUÍA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA EL DESARROLLO DE LA RELACIÓN COMERCIAL ENTRE LAS ESCUELAS PARTICULARES Y LOS ACUDIENTES (en adelante LA GUÍA)**, ACODECO dejará ver su visión sobre dicha relación de consumo y establecerá las conductas que considera pueden estar al margen de la ley y que por lo tanto serán objeto de un estudio minucioso por parte de esta Autoridad. Con esta Guía se espera beneficiar a los consumidores (Padres de Familia o acudientes) en términos de seguridad, confianza y equidad sin necesidad de activar la función sancionadora del Estado.

Tomando como base la Ley de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, su Reglamento, la Jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, la Ley 47 de 1946, así como las experiencias y doctrinas internacionales, esta **GUÍA** promueve la protección de los consumidores frente a posibles conductas infractoras de la Ley. Es importante también destacar que esta **GUÍA** pretende orientar al consumidor y a los agentes económicos desde un plano general y objetivo, ya que las particularidades de cada caso en concreto, darán un margen de mayor certeza sobre la posible infracción o no de las normativas vigentes.

#### **b. Carácter vinculante de la Guía**

Esta Guía constituye los criterios y parámetros de **ACODECO** con relación a las mejores prácticas que deben desarrollar las escuelas particulares en la relación de consumo con los acudientes; la **GUÍA** busca orientar a los consumidores y proveedores con relación a sus derechos y obligaciones contenidos en la Ley 45. Por lo que este documento no es de carácter vinculante para los agentes económicos, ni es de índole obligatoria, sino más bien procura servir de instrumento orientador para que los consumidores y proveedores conozcan la posición de **ACODECO** frente a lo que podría constituirse una infracción a la luz de la Ley 45 u otras leyes nacionales.

#### **c. Ámbito de aplicación**

De acuerdo a lo que establece la propia Ley 45 esta **GUÍA** será de aplicación territorial, dado que un requisito fundamental para que el consumidor pueda demandar sus derechos, es que la relación surta sus efectos en el territorio nacional, independientemente de donde se haya perfeccionado el acto.

Por otra parte, las normas y políticas del consumidor se aplican a todos aquellos casos en que exista una relación de consumo en el territorio nacional. Es decir debe existir un vínculo entre ambas partes para que el consumidor pueda ser acreedor de todos los derechos que le corresponden.

La aplicación efectiva de esta Guía recaerá, entre otros, sobre los siguientes aspectos: contratos de adhesión, proveedores y consumidores. El artículo 33 los define así:

- **Proveedor:**<sup>8</sup> Industrial, comerciante, profesional o cualquier otro agente económico que, a título oneroso o con un fin comercial, proporcione a otra persona un bien o servicio de manera profesional y habitual.
- **Consumidor:**<sup>9</sup> Persona natural o jurídica que adquiere de un proveedor bienes o servicios finales de cualquier naturaleza.
- **Contrato de adhesión:**<sup>10</sup> Aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor de bienes y servicios, sin que el consumidor pueda negociar su contenido al momento de contratar.

## II. DERECHOS BÁSICOS DE LOS CONSUMIDORES FRENTE A UNA RELACIÓN DE CONSUMO.

De acuerdo a lo que establece el artículo 35 de la Ley 45 son derechos de los consumidores los siguientes:

“Artículo 35.

1. Ser protegidos eficazmente contra los productos y servicios que, en condiciones normales o previsibles, representen riesgo o peligro para la vida, la salud o la seguridad física.
2. **Recibir de los proveedores toda la información sobre las características del producto o servicio ofrecido, de manera clara y veraz, para poder tomar una decisión al momento de realizar la adquisición del producto o servicio, así como para efectuar el uso o consumo adecuado de este, de conformidad con las leyes nacionales.**
3. Tener acceso a una variedad de productos y servicios valorativamente competitivos que les permitan libremente elegir los que deseen.
4. Ser protegidos en sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo, en toda relación de consumo, y contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen faltas a la veracidad o información errada o incompleta sobre los productos o servicios.

---

<sup>8</sup> Artículo 33. Ídem.

<sup>9</sup> Artículo 33. Ídem.

<sup>10</sup> Artículo 33. Ídem.

5. Ser escuchados de manera individual o colectiva por las instituciones correspondientes, a fin de defender sus intereses por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor, empleando los medios que el ordenamiento jurídico permita.
6. Recibir educación y orientación, con el fin de formarlos debidamente para que las relaciones de consumo lleguen a ser equilibradas y transparentes". (énfasis suplido)

### **III. CATÁLOGO DE BUENAS PRÁCTICAS Y DE CONDUCTAS QUE ACODECO CONSIDERA SUSCEPTIBLES DE SANCIÓN**

#### **a. Introducción**

Las conductas que a continuación veremos recogen algunos aspectos que ACODECO considera deben ser vistos con especial cuidado al momento que el consumidor suscribe un contrato de adhesión. No obstante cada uno de ellos tiene distintas particularidades y no puede ser analizado de manera categórica o definitiva.

ACODECO considera pertinente en esta etapa del desarrollo del Derecho de Consumo en Panamá, y con el fin de reducir las asimetrías de información entre los proveedores y el consumidor, establecer un catálogo de conductas que de acuerdo a su visión están siendo recurrentemente denunciadas e infractoras de la Ley 45 o infractoras de la Ley 47 de 1946, por lo que de ser puestas en práctica por las Escuelas Particulares serán vistas por esta Institución con especial cuidado, sin que ello se traduzca automáticamente en la interposición de una demanda ante los Tribunales de Justicia.

#### **b. Contratos de Adhesión**

La noción de contrato presupone un acuerdo de voluntades. En ocasiones, este acuerdo se alcanza luego de una negociación entre las partes, en la cual cada una hace valer sus intereses en un plano de libertad e igualdad. Sin embargo, en materia de consumo, rara vez esto sucede.

Al contrario, en materia de bienes y servicios de consumo, es común que las condiciones de la contratación (o al menos algunas de ellas) estén predispuestas por el proveedor, y la decisión del consumidor se reduce a aceptarlas o rechazarlas. Por esta razón, para esta modalidad de contratación se establece un estándar de protección mayor en el beneficio del consumidor.

Se les llama contratos "de adhesión" a aquellas contrataciones en las cuales el contenido (o bien las condiciones generales del mismo) no han sido libremente negociado por las

partes, sino que la única opción para el comprador (el adherente) consiste en adherirse o no a las condiciones que han sido establecidas de previo por la otra (predisponente).

No obstante lo anterior, la legislación panameña, en materia de interpretación de los contratos de adhesión establece que “el hecho de que ciertos elementos de una o varias cláusulas o de que una o varias cláusulas aisladas se hayan negociado individualmente no excluirá la aplicación del presente artículo al resto del contrato si la apreciación global lleva a la conclusión de que se trata de un contrato de adhesión.”

Siendo así, el hecho de que una o varias cláusulas aisladas del contrato sean negociadas individualmente, no excluye al mismo de la aplicación de las normas relativas a los contratos de adhesión, y por lo tanto no los exime de la exclusión de cláusulas abusivas. Este hecho ya anteriormente se había desarrollado a través de la jurisprudencia y quedó plasmado en el artículo 76 de la Ley 45.

### **c. Consecuencias de estar ante un contrato de adhesión**

Los contratos de adhesión no son en sí mismo una conducta ilegal, y su contenido es normalmente válido, ya que en muchos casos ayudan al desarrollo rápido y eficaz de algunas actividades comerciales, sobre todo cuando estamos ante ventas de bienes o provisión de servicios que se ofrecen en forma masiva (ahorros en costos de transacción).

Sin embargo, ante la posibilidad de crear abusos por parte de quien es más fuerte en la relación contractual (el comerciante que predispone las condiciones), se establecen una serie de disposiciones que, en aras de mantener un adecuado equilibrio entre las partes, no pueden aplicarse a este tipo de contratos, por considerarse que son abusivas.

En todos los casos, la interpretación de los contratos debe estar en beneficio del consumidor, por lo que en caso de contradicción entre las cláusulas generales y las particulares, se atenderá la que mas favorezca al consumidor.

### **d. Catálogo de buenas prácticas y posibles conductas infractoras de la ley**

#### **1. El contrato de servicios educativos**

En términos generales, dicho contrato debe contener toda la información que el consumidor (el padre de familia o acudiente) deba conocer a efectos de poder afrontar lo que conlleva la prestación del servicio educativo, no sólo en términos de costos, sino de la descripción del servicio.

A continuación una lista de los “mínimos” que debería contener este tipo de contratos:

2. El nombre de las partes, padres, acudido, y relación entre ellos.
3. Número registro o documentación que autoriza su funcionamiento.

4. El objeto del contrato.
5. Requisitos de primer ingreso.
6. Los términos y condiciones del servicio, tales como: horarios, alcance del servicio, lo que incluye (plan curricular, metodología, duración y contenido), entre otras.
7. Costos: Se deben establecer los costos de la matrícula: (inscripción, anualidad, mensualidades, descuentos por pronto pago, primer ingreso, laboratorios, etc.), costos adicionales de cualquier naturaleza (libros, donativos, etc.) costos de actividades durante el año, tanto las que sean obligatorias como las voluntarias, club de padres de familia, boletos, rifas, así como todos aquellos que involucren una erogación por parte del consumidor.
8. De existir pagos parciales, el número de pagos, fechas y oportunidades de pago, si hay penalización por pago tardío.
9. Deberes de los acudientes y de estudiante.
10. Consecuencias del no cumplimiento de tales deberes.
11. Obligaciones de la Escuela.
12. Sistema de evaluación y control de estudiantes.
13. Número de estudiantes por aula de clases.
14. Indicación clara del diseño del uniforme.
15. Indicación de los materiales y útiles escolares o el lugar donde lo podrán acceder.
16. Así como cualquier otra información que sea necesaria para la toma de decisión del consumidor.

El precio pactado en el contrato debe mantenerse por el tiempo que se suscriba dicho contrato, 1 año, 3 años, 6 años, etc. En aquellos casos en que el contrato supere un (1) año podrán incluirse cláusulas de aumento para un siguiente año.

Estas cláusulas, a efectos de no caer en abuso, deben ser claras en cuanto a las formas y motivos por los cuales van a ser aplicadas. Por ejemplo, pero no limitadamente: En razón de costos de nuevas infraestructuras, personal docente capacitado, nuevos programas o asignaturas, entre otros.

Si la Escuela Particular invoca la cláusula de aumento, el consumidor tiene todo el derecho de recibir una justificación por parte de ésta, mediante la cual se demuestre fehacientemente, que en efecto la Escuela ha tenido un aumento en determinado costo, por lo que debe ser trasladado al padre de familia o acudiente.

**ACODECO** considera conveniente que la relación de consumo sea congruente con los niveles y sub-niveles educativos que establece el **MEDUCA**. Pre-escolar (2 años) primaria (6 años), pre-media (3 años) y media (3 años), de manera tal que el acudiente

pueda anticipar cuáles serán los costos que debe afrontar en los periodos obligatorios que debe concluir su acudido para poder obtener un título académico.

Igualmente los cambios anuales en los costos está generando demasiada incertidumbre en los acudientes, que por razones prácticas y de mayores costos asociados a los cambios de plantel, se ven compelidos a mantener a su hijo o acudido en dicho centro educativo.

Por esta razón, y en vista de que los niveles que ofrecen un certificado académico están plenamente identificados en la Ley 47 de 1946, consideramos acorde a la realidad de todos y a una adecuada transparencia en la información, ajustar dichos contratos al servicio realmente esperado, que no se circunscribe a una anualidad sino a un **ciclo**, que implica la entrega de un certificado académico.

Por otra parte, se hace necesaria y obligatoria la entrega inmediata del contrato de servicios educativos al padre de familia o acudiente, de forma tal que le sirva de herramienta de consulta para registrar los hechos que forman parte de sus obligaciones y derechos. No debe el plantel educativo esperar que el padre de familia o acudiente pida el contrato, sino que debe ser entregado inmediatamente por la Escuela a la firma del mismo por las partes.

## **2. Información de precios al consumidor**

Es una buena práctica de las Escuelas Particulares contar con una herramienta de comunicación como es su página web, en la cual los padres de familia o acudientes pueden contar con información relevante que se genera durante los años de estudios de sus hijos. Sin embargo esta herramienta podría ser más valiosa para futuros consumidores y para la **ACODECO** si contara con los precios del año escolar actual y de haber cambios para el próximo año, que también se anunciaran, de forma tal que los padres de familia o acudientes interesados en ingresar a su hijo o acudido a dicho centro educativo o que deseen cambiarlo, cuenten con información relevante para tomar su decisión de consumo, sin tener que trasladarse hasta la escuela, de esta manera también **ACODECO** podría hacer las verificaciones en los sitios web para realizar las comparaciones de precio de aquellas escuelas particulares que cuenten con dicho portal electrónico.

La tecnología trabaja en beneficio de los consumidores en general y de la Entidad que tienen el compromiso legal de informar a los consumidores de los precios de los distintos servicios educativos. Si dicho portal es una herramienta que sirve para informar sobre la oferta académica en general, su utilización es más acorde con los postulados de transparencia y justicia social que las Escuelas Particulares promulgan.

## **3. Información oportuna**

La información de precios, así como el cambio en las condiciones en que se presta el servicio debe ser anunciada a los consumidores con suficiente antelación, eso significa que además de ser veraz debe ser oportuna. **ACODECO** ha considerado oportuna entrega a los padres de familia o acudientes la información de precios, al menos, seis (6) meses antes del inicio año lectivo, de forma tal que el consumidor puede tomar decisiones de movilización hacia otra escuela a la mayor brevedad posible, sabiendo que tiene que realizar gestiones de búsqueda de otro plantel, exámenes de admisión, pagos relacionados a un primer ingreso, costos de cambios de uniformes, entre otras cosas.

#### **4. Costos de los libros**

Dada la práctica común de las escuelas de vender los libros que van a ser utilizados durante el año escolar; se deben indicar los costos de cada libro, de manera que el padre de familia pueda comparar precios. Es una infracción a la Ley 45 no tener los precios a la vista del consumidor, ya sea que estén en la página web o en una circular o a disposición de los padres de familia o acudientes en el centro educativo desde que inicia el período de matrícula

Es completamente ilegal que al padre de familia o acudiente se le exija el pago de un precio total, por cierta cantidad de libros, y que no se le individualice el precio de cada uno de los libros.

#### **5. Venta de los libros**

Se considera una infracción a la Ley 45 que la venta de libros se condicione a la matrícula escolar; no obstante la escuela puede vender libros, sin que ello signifique una obligación para el padre de familia o acudiente de tener que comprarlos en el plantel. Si el consumidor encuentra los mismos libros en otro lugar o puede usar alguno de segunda mano, lo puede hacer siempre y cuando cumpla con las especificaciones de la escuela.

Por otra parte, si la escuela tiene un contrato de exclusividad para la venta de libros en una librería particular, lo esperado es que dicha exclusividad represente un beneficio para el padre de familia o acudiente en términos de precio de los libros; de no ser así, esta obligatoriedad representaría un posible abuso al padre de familia que ve limitada sus opciones de compra en otro lugar por la exclusividad que ha dado la escuela, por lo que, aunque la escuela no es la que esté vendiendo directamente los libros, también interpretaríamos que existe una venta atada.

No obstante lo anterior, si la escuela indica una lista de libros especializados que sólo se encuentran en una librería, el consumidor deberá optar como comprarlos en ese lugar o solicitarlos por otros medios (internet). Las opciones de libros individualizados con

claves, sólo se justifican si van a ser realmente utilizados durante el año escolar. Si es un material de apoyo a la clase no se debería entender su compra como obligatoria, sino optativa.

## **6. Venta de uniformes**

El plantel educativo sólo debe indicar el diseño del uniforme, e indicar los lugares de venta, preferiblemente más de uno, de forma tal que el padre de familia o acudiente tenga opciones para poder encontrarlo. Los uniformes sólo deben ser un distintivo de la escuela, pero no son la razón de ser del servicio, por lo que su adquisición no puede convertirse en un problema de búsqueda y costos que complique la entrada al plantel.

Tampoco puede condicionarse la matrícula a la compra de uniformes en la escuela, **ACODECO** interpreta esta conducta negativamente de cara a la Ley 45.

## **7. Venta de útiles escolares**

**ACODECO** considera una infracción a la ley 45 la venta de útiles escolares atada a la matrícula escolar. El plantel sólo debe entregar una lista de los útiles e implementos que serán utilizados, teniendo el padre de familia o acudiente la libertad de adquirirlos en el comercio de su preferencia. Reiteramos, la razón de ser del servicio educativo no son los “útiles ni los uniformes” sino la educación que se va a impartir, por lo que cualquier otro tipo de negocio adicional debe estar fuera del objeto del servicio educativo.

## **8. Asociación de Padres de Familia**

La Asociación de Padres de Familia no puede ser prohibida por ninguna escuela particular, contrariamente, debe ser fomentada de tal suerte que los padres de familia cumplan el rol constitucional y legal que le otorgan esas normas, como coadyuvantes en la formación de sus hijos.

Ninguna escuela puede obligar a crear dicha asociación, pero sí debe crear todas las condiciones para que la misma exista y se congregate, de forma tal que los padres de familia tengan una real representación, ante la escuela y pueden ejercer sus derechos de forma colectiva.

La Asociación de Padres de Familia debe estar pendientes de la coordinación que exige el artículo 130 de la Ley 46 de 1947, y ante la existencia de incrementos en los costos de las matrículas, útiles, uniformes, así como cualquier otro costo (Colegiatura, actividades académicas o extracurriculares, etc.) la Asociación de Padres de Familia deben procurar hacer valer la coordinación ante dichas decisiones.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Esta Resolución empezará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Ley 45, Ley 47 de 1946, Decreto Ejecutivo No. 46 del 2009, mediante el cual se reglamenta el Título II de la Ley 45 del 2007.

COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,

**OSCAR GARCÍA CARDOZE**  
Administrador

**ENRIQUE JAÉN**  
Secretario General, a.i.