

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 111

Panamá, 24 de febrero de 2012

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

La licenciada Mayte Sánchez González, en representación de **Compañía Glez, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución DNP 5345-07 de 28 de septiembre de 2007, emitida por el **director nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera.**

**Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 8 y 10 del expediente administrativo).

**Cuarto:** No es cierto; por tanto, se niega.

**Quinto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 18 a 20 del expediente administrativo).

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 21 y 22 del expediente administrativo).

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

## **II. Normas que se aducen infringidas.**

La parte actora estima vulneradas las siguientes disposiciones legales:

**A.** Los artículos 32, 98 y 191 de la ley 45 de 31 de octubre de 2007, los cuales señalan en su orden, que todos los consumidores de bienes y servicios son beneficiarios de las normas de protección al consumidor; las funciones generales de los directores de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia; y, a la aplicación supletoria de artículos del Código Judicial siempre que se refieran a materia no regulada en la ley 45 de 2007 (Cfr. fojas 9 a 13 del expediente judicial);

**B.** Los artículos 34, 36, 52 (numerales 1, 2 y 4) y 53 de la ley 38 de 31 de julio de 2000 que, de manera respectiva, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; a la imposibilidad de emitir un acto administrativo en infracción de una norma jurídica vigente; la falta de competencia de la autoridad y la emisión del acto administrativo con omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal, como causales de nulidad absoluta de un acto administrativo; y, que además de las causales de nulidad establecidas en el artículo 52, será anulable toda actuación administrativa que

infrinja cualquier disposición del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder (Cfr. fojas 13 a 15 del expediente judicial).

**III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la institución demandada.**

De la lectura de las constancias procesales, se desprende que el proceso administrativo bajo análisis tuvo su origen en una denuncia telefónica hecha por un consumidor a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, a fin de poner en su conocimiento que el Hotel Las Fuentes, ubicado en el distrito de Penonomé, provincia de Coclé, no otorgaba el beneficio del 30% de descuento en el hospedaje, dispuesto por la ley 6 de 1987 para los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera y cuarta edad.

Lo anterior trajo como consecuencia que funcionarios de la entidad visitaran el referido establecimiento con el objetivo de corroborar el hecho denunciado, mismo que quedó debidamente comprobado según se indica en el acta de verificación 2-01766 de 2 de febrero de 2007 (Cfr. foja 5 del expediente administrativo).

Posteriormente, el 9 de marzo de 2007, el director nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, encargado, ordenó el inicio de una investigación administrativa en contra del mencionado agente económico, por la presunta infracción de las normas contenidas en la ley 6

de 1987, modificada por la ley 37 de 2001 (Cfr. fojas 1 a 7 del expediente administrativo).

El 16 de agosto del mismo año, el representante legal de Compañía Glez, S.A., cuya denominación comercial es Hotel Las Fuentes, presentó sus descargos respecto a la denuncia interpuesta en su contra (Cfr. foja 10 del expediente administrativo).

Surtidas todas las etapas del procedimiento administrativo, la entidad de protección al consumidor emitió la resolución DNP 5345-07 de 28 de septiembre de 2007, en la que resolvió sancionar con una multa de B/.100.00, al agente económico Hotel Las Fuentes (Compañía Glez, S.A.), por infracción a la ley 6 de 1987 y sus modificaciones (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente administrativo).

Al notificarse de la decisión anterior, su representante legal interpuso un recurso de apelación, que fue resuelto mediante la resolución A-DPC-0311-11 de 26 de febrero de 2011, que confirmó en todas sus partes el acto impugnado. Luego que dicha resolución fuera puesta en conocimiento de la afectada, ésta procedió a pagar la multa impuesta (Cfr. fojas 21, 22 y 24 del expediente administrativo).

No obstante, la ahora demandante ha interpuesto la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución DNP 5345-07 de 28 de septiembre de 2007, emitida por el director nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al

Consumidor y Defensa de la Competencia, su acto confirmatorio y, en consecuencia, se obligue a la entidad acusada al resarcimiento de daños y perjuicios materiales y morales, así como al reconocimiento de los gastos y honorarios profesionales causados por su defensa en la vía administrativa y jurisdiccional; y, además, que se ordene la devolución de la suma pagada en concepto de multa, más los intereses legales generados hasta el momento de su reembolso (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la parte actora con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto administrativo demandado, observamos que las normas que se estiman infringidas se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, por lo que esta Procuraduría procede a contestarlos de manera conjunta, advirtiéndole que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la recurrente.

La parte actora señala como infringidos algunos artículos de la ley 45 de 31 de octubre de 2007; no obstante, advertimos que sus normas no resultan aplicables al caso bajo examen, ya que su aprobación y entrada en vigencia ocurrieron con posterioridad a los hechos denunciados y a la emisión del propio acto acusado, de fecha 28 de septiembre de 2007.

La mencionada ley 45 de 2007, no expresa en ninguno de sus artículos que la misma tiene efectos retroactivos, de ahí que puede concluirse que sus disposiciones no pueden ser invocadas como infringidas por la actuación de la entidad demandada, por lo que en el presente negocio los

cargos de infracción ensayados con respecto a esta normativa deben ser desestimados por ese Tribunal.

Por otra parte, la demandante aduce la infracción de los artículos 34, 36, 52 y 53 de la ley 38 de 2000, que establecen que las actuaciones administrativas deben celebrarse en apego al debido proceso legal y con la observancia del trámite fundamental contenido en el ordenamiento jurídico vigente.

En ese sentido, señala que la resolución que demanda se emitió con prescindencia absoluta del debido proceso legal, alegando que no se le dio acceso al nombre del denunciante ni se le proporcionó información necesaria para su defensa, constituyéndose así la violación al derecho de legítima defensa y al principio de legalidad.

En cuanto a la supuesta omisión de trámites fundamentales establecidos en la Ley, este Despacho advierte que el artículo 5 de la ley 6 de 1987, por la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera y cuarta edad, modificado por el artículo 8 de la ley 37 de 2001, establece lo siguiente:

“Artículo 5. Las personas naturales o jurídicas que se nieguen a prestar los servicios en las condiciones y con las tarifas establecidas en la presente ley, serán sancionadas por la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor con multas de cincuenta balboas (B/.50.00) a cinco mil balboas (B/.5,000.00), las cuales ingresarán al Fondo Especial para Jubilados y Pensionados.

Para determinar el monto de la multa que debe imponerse en cada caso, se tomarán en cuenta la

gravedad de la falta, el tamaño de la empresa, si hay o no reincidencia y otros factores similares.

Corresponderá a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor conocer y resolver las denuncias que se presenten contra las personas naturales o jurídicas que violen lo dispuesto en esta Ley. Igualmente la CLICAC exigirá que todo establecimiento público mantenga en un lugar visible los descuentos a que tienen derecho los beneficiarios de esta ley y supervisará el cumplimiento de todo lo dispuesto en ella." (El subrayado es nuestro).

De la lectura de la norma antes descrita, se desprende que, a pesar de que aquélla constituye la ley especial aplicable, la misma no especifica cuál es el trámite que se le debe imprimir a la denuncia, de manera que al existir lagunas o vacíos respecto a las normas que regulan el procedimiento administrativo, se aplicará la ley 38 de 2000 tal como ésta lo establece en su artículo 37.

En relación con lo anterior, los artículos 77 y 86 de dicho cuerpo normativo, regulan el procedimiento establecido para la presentación y la tramitación de la queja y la denuncia, e indican lo siguiente:

**"Artículo 77.** La presentación de las denuncias y quejas ante la Administración Pública no requiere de formalidades especiales o estrictas, por lo que podrán presentarse en forma verbal, en forma escrita, por telegrama..."

**"Artículo 86.** Acogida la denuncia o la queja, la autoridad deberá iniciar una investigación sobre los hechos y las causas que la

motivaron, para lo cual emitirá una resolución ordenándola.

..."

De acuerdo con lo que consta en autos, resulta claro que la entidad cumplió con los trámites fundamentales establecidos en la legislación aplicable vigente, ya que acogió la denuncia, verificó lo denunciado, inició la investigación y le corrió traslado a la empresa denunciada a fin de que emitiera sus descargos y presentara pruebas (Cfr. fojas 1 a 11 del expediente administrativo).

Con posterioridad, la entidad emitió la resolución sancionadora, imponiendo la multa conforme lo indica la ley 6 de 1987; acto que se le notificó al afectado, quien hizo uso del recurso de apelación correspondiente, mismo que al resolverse también le fue notificado en debida forma (Cfr. fojas 12, 13 y reverso, 18, 19, 21 y 22 del expediente administrativo).

Al verificar el trámite seguido por la entidad y que este Despacho ha expuesto en líneas anteriores, también es oportuno anotar que el debido proceso legal previsto en el numeral 31 del artículo 201 de la ley 38 de 2000, conlleva el *cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído, el derecho de proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa.*

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que en el proceso administrativo bajo examen no se vulneró en modo alguno el principio del debido proceso legal como de manera errada lo expone la demandante, razón por la que deben ser desestimadas las afirmaciones ensayadas en este sentido.

Por otra parte, esta Procuraduría advierte que la ley 6 de 1987, modificada por la ley 37 de 2001, constituye la disposición legal especial aplicable al caso, ya que dentro del proceso administrativo bajo análisis la entidad demandada demostró que el agente económico sí infringió el numeral 3 del artículo 1 de dicho cuerpo legal, cuyo texto transcribimos a continuación:

“Artículo 1. Todos los panameños o extranjeros residentes en el territorio nacional con cincuenta y cinco años (55) o más, si son mujeres y con sesenta años (60) o más si son hombres, y los pensionados por invalidez de menor edad, gozarán de los siguientes beneficios:

- 1...
3. Un descuento mínimo en los precios regulares de hoteles, moteles y pensiones así:
  - a. 50 por ciento de lunes a jueves,
  - b. 30 por ciento los días viernes, sábados y domingos.
- 4...”

Sumado a lo anterior, la ley 6 de 1987 también contiene las sanciones aplicables a aquellos agentes económicos que no presten el servicio en las condiciones y con las tarifas establecidas, por lo que la empresa hotelera fue penalizada con una multa de B/.100.00, tal como lo dispone el artículo 5 de esta ley; todo lo cual corrobora lo afirmado por este Despacho en el sentido que la demandante ha errado al invocar

como infringidos los artículos 32, 98 y 191 de la ley 45 de 2007, los cuales son inaplicables al caso por las razones antes expuestas, por lo que su alegada infracción debe igualmente ser desestimada.

La parte actora presenta como parte de su pretensión, la solicitud de que se declare que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) está obligada a resarcir, íntegra y oportunamente, el pago de una suma de dinero aún no determinada, en concepto de un supuesto daño a la imagen; el daño material y el daño emergente; los gastos e intereses legales de lo invertido para su defensa ante la esfera gubernativa, así como para instaurar la presente acción contencioso administrativa; además de aquellos gastos en concepto de honorarios profesionales de abogados, peritos y otros; suma que según lo expone, se desglosará en la liquidación que presentará con posterioridad (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

Frente a tal pretensión, este Despacho advierte que, en cuanto a los supuestos gastos legales en que incurrió la parte actora, éstos resultan ser las **costas** a las que hace referencia el artículo 1069 del Código Judicial, las que se entienden como *los gastos que nacen en el curso del proceso para la conveniente y acertada defensa de los derechos*.

Por tal razón, resulta necesario señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1077 del mismo cuerpo normativo, no se condenará en costas a ninguna de las partes en los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o

descentralizadas, por lo que somos de la opinión que la petición bajo análisis no debe ser considerada al decidirse este proceso.

Con referencia a los alegados daños materiales y el daño a la imagen sufridos por la actora, observamos que en la demanda no se han detallado en forma alguna cuáles son los perjuicios soportados por ella con la imposición de una multa de B/.100.00, por lo que resulta imposible establecer si la supuesta afectación (hasta ahora inexistente) fue producto de una infracción cometida por el representante legal de la mencionada Autoridad en el ejercicio de sus funciones y, que como consecuencia de ello, exista responsabilidad de la entidad demandada.

En un caso similar al que ocupa nuestra atención, ese Tribunal, mediante fallo de 2 de febrero de 2009, se pronunció en los siguientes términos:

“Siendo entonces que el principio fundamental del derecho a la indemnización es el resarcimiento económico, pago o compensación por un daño o perjuicio causado, y luego de contrastado el material probatorio..., se concluye que en el presente caso las pruebas aportadas por la parte actora para acreditar el daño resarcible, específicamente el daño material o patrimonial, no son concluyentes para establecer la cuantía que reclama, máxime que mediante las mismas no es posible detallar el daño emergente y el lucro cesante, incluidos, como antes se indicó, en lo que tradicionalmente se conoce como daño material o patrimonial.”

En atención a las anteriores consideraciones, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se

sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la resolución DNP 5345-07 de 28 de septiembre de 2007, emitida por el director nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ni su acto confirmatorio y, en consecuencia, se denieguen las demás pretensiones de la demandante.

**V. Pruebas:**

Objetamos los testimonios de Igna Meneses y Celis Andreve, por resultar inadmisibles al tenor de lo establecido en el primer párrafo del artículo 844 del Código Judicial, que señala que no será admisible la prueba testimonial para comprobar hechos que deben constar en documentos o medios escritos preestablecidos por las leyes sustanciales.

Tal como hemos señalado en líneas previas, una ley sustancial como lo es la ley 6 de 1987, modificada por la ley 37 de 2001, por la cual se adoptan medidas en beneficio de los ciudadanos jubilados, pensionados, de la tercera y cuarta edad, establece ciertos deberes a cumplir por parte de los agentes económicos y las posibles sanciones en caso de inobservancia de los mismos; de allí que, al constituir el tema central de debate la imposición de una multa al Hotel Las Fuentes por desconocer su obligación de otorgar el descuento del 30% del valor del hospedaje que señala la norma legal antes citada, no es viable refutar tal situación a través del dicho de testigos.

También objetamos el testimonio de Igna Meneses, ya que de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo

909 del Código Judicial, resulta una testigo sospechosa, por su condición de trabajadora, empleada o dependiente de la parte que pidió la prueba, ya que la misma se desempeña como asistente administrativa del Hotel Las Fuentes.

**VI. Derecho:** Se niega el invocado.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 431-11