



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 12 de enero de 2017.
C-03-17

Licenciado

Oscar García Cardoze

Administrador General

Autoridad de Protección al Consumidor
y Defensa de la Competencia

E. S. D.

Señor Administrador:

Damos respuesta a la Nota No. AG-Nº-876-16/OGC/ca, calendada 11 de noviembre de 2016, mediante la cual consulta a esta Procuraduría, sobre aspectos relacionados a la normativa aplicable para realizar la notificación personal, en aquellos procesos en que los consumidores no hayan aportado dirección física en el expediente.

Las interrogantes formuladas en la nota antes citada son las siguientes:

“

1. *¿Si es posible lograr la notificación de un consumidor en los casos donde no consta en el expediente alguna dirección física concreta a dónde notificarlo, por estar incompleta la información? Específicamente, ¿cómo podría notificársele la resolución de primera instancia?*
2. *¿Si podría aplicársele lo dispuesto en el último párrafo del artículo 1108 del Código Judicial, para notificar al consumidor que compareciese sin apoderado, a pesar de que esta disposición expresamente se refiere a los apoderados judiciales?*
3. *¿Si de ser el caso que no sea posible lograr la notificación de la parte que presentó la queja o propuso el proceso, es posible dictar la caducidad de la instancia ante la falta de actividad o interés de dicha parte en su proceso por el lapso de tiempo que describe la ley? ”*

En respuesta a la primera y segunda interrogante, esta Procuraduría considera que el supuesto planteado no es viable, toda vez que no debe dársele trámite a una queja si esta no presenta entre sus requisitos la dirección del peticionario, toda vez que, como lo consigna el artículo 76, en concordancia con el artículo 74 de la Ley 38 de 2000, es deber de la autoridad, previo a admitir el proceso, velar por el fiel cumplimiento de los requisitos de las peticiones que se formulen ante ésta. Es decir, que previo a admitir una solicitud o queja, y seguir su trámite, la autoridad se encuentra obligada a verificar si la misma cumple con los requisitos de admisión, entre estos, la aportación de domicilio, y

en caso de que alguno no sea cumplido, ordene su corrección, en los términos que señala el artículo 76, antes citado.

Toda vez que, al no contemplar la ley 6 de 1987, ni la Ley 24 de 22 de mayo de 2002, procedimiento alguno respecto al trámite de queja, de igual manera, ninguna establece el llamamiento a normas supletorias en caso de vacíos legales, lo procedente es que dicho trámite de queja se trámite conforme a lo previsto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que regula el Procedimiento Administrativo en General", de conformidad con lo establecido en su artículo 37 que señala que dicha Ley se aplica en todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista una norma especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas, que en el caso sujeto a análisis carece de procedimiento especial. Por lo que la Ley 38 de 2000, se aplica de forma directa.

Finalmente, en relación a su última interrogante, precisamos advertir que la caducidad de la instancia, es una alternativa procesal administrativa, que tiene como finalidad dar por terminado el proceso producto de la inactividad o inoperancia del administrado en el curso de la gestión administrativa, después de transcurrido el período de tres meses. Es decir, que para que pueda ser decretada la caducidad de la instancia, el proceso deberá haber estado paralizado por tres meses o más, debido a causas imputables al administrado. Razón por la cual, en el escenario planteado, no cabe dicha caducidad, toda vez que la gestión de notificación de una resolución le corresponde a la Administración, por lo tanto, no se puede, por medio de la caducidad de la instancia, sancionar al administrado por falta de actuación de la administración.

Una vez señalado nuestro criterio, procede este Despacho a exponer los argumentos y consideraciones que le sirvieron de sustento para llegar a dicha conclusión.

I. Consideraciones previas.

En primer lugar, procederemos a estudiar las leyes objeto de la presente consulta, de la forma siguiente:

La Ley 6 de 1987, que trata sobre los beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, ha sido modificada en diversas ocasiones, siendo estas a través de Ley 18 de 1989, Ley 15 de 1992, Ley 37 de 2001, Ley 14 de 2003, Ley 51 de 2005 y la Ley 30 de 2008.

Finalmente, mediante el Texto Único de 30 de junio de 2009 (Que comprende Ley 6 de 1987, sobre beneficios a jubilados, pensionados y tercera edad, modificada por la Ley 18 de 1989, la Ley 15 de 1992, la Ley 37 de 2001, la Ley 14 de 2003, la Ley 51 de 2005 y la Ley 30 de 2008), se integran todas estas leyes.

La precitada ley fue creada con el objetivo de establecer beneficios para las personas de la tercera edad y los jubilados (aquellas que estén en 57 años o más en el caso de mujeres y 62 años o más en el caso de los hombres, en virtud del artículo 83 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005), y pensionados (aquellas que cobren alguna pensión)

Ahora bien, dentro del contexto legal señalado, se establece una serie de sanciones a los agentes económicos que incumplan con los descuentos contenidos en ella, que oscilan entre los 50 a 5000 balboas, los cuales ingresan al Fondo Especial para Jubilados y Pensionados. De igual manera, se le asigna la competencia a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia de conocer y resolver las denuncias que se

presenten contra las personas naturales o jurídicas que violen lo dispuesto en dicha ley, tal como consta en el artículo que a continuación citaremos:

“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 Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia con multas de cincuenta balboas (B./50.00) a cinco mil balboas (B./5,000.00), las cuales ingresaran 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 Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia conocer y resolver las denuncias que se presenten contra las personas naturales o jurídicas que violen lo dispuesto en esta Ley. Igualmente, la Autoridad, 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 en todo lo dispuesto en ella.”

La otra ley consultada es la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002 “Que regula el servicio de información sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes”. Dicha Ley tiene por objeto proteger y garantizar la confiabilidad, la veracidad, la actualización y buen manejo de los datos personales de consumidores o clientes, relativos a su historial de crédito; a la vez, busca regular la actividad de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se dediquen a administrar las agencias de información de datos y a los agentes económicos que mantengan o manejen datos sobre el historial de crédito de los consumidores o clientes.

Esta Ley es de vital importancia, tanto para el consumidor, como para los agentes económicos, porque un correcto uso del historial de crédito permite, para el primero, la posible aprobación de un financiamiento, y para el segundo, la posibilidad de minimizar los riesgos del crédito.

En virtud de lo anterior, se le otorga la competencia a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (hoy Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia) para conocer y atender las quejas de los consumidores o clientes, y supervisar e investigar las prácticas de los agentes económicos y las agencias de información de datos. Al mismo tiempo se le faculta para sancionar a los agentes económicos y a las agencias de información de datos que, por razón de la investigación de las quejas que se le presente, se les compruebe que han infringido los derechos del consumidor o cliente en los supuestos señalados en dicha Ley.

Para mayor alcance de lo previamente expuesto, citaremos el contenido del Artículo 8 de dicha Ley, que a la letra dice:

“Artículo 8. Competencia de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor. La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) conocerá y atenderá las quejas de los consumidores o clientes, y supervisará e investigará las prácticas de los agentes económicos y las agencias de información de datos, de acuerdo con el ámbito de aplicación de la presente Ley.

La CLICAC está facultada para sancionar a los agentes económicos y a las agencias de información de datos que, por razón de la investigación de las quejas que se le presente, se les compruebe que

han infringido los derechos del consumidor o cliente en los supuestos señalados en esta Ley.

La CLICAC está facultada para solicitar la información necesaria y efectuar verificaciones, a fin de realizar las investigaciones administrativas relacionadas exclusivamente, y en cada caso, con la queja presentada.

La CLICAC remitirá mensualmente al Ministerio de Comercio e Industrias copia de todas las resoluciones debidamente ejecutoriadas, que se impongan a las agencias de información de datos, originadas por las infracciones a la presente Ley en perjuicio de un consumidor o cliente en particular. Publicado en Internet por Legalinfo-Panama.com.

Parágrafo. Se entiende que la CLICAC impondrá las sanciones correspondientes a los agentes económicos y a las agencias de información de datos, en atención a las quejas presentadas por los consumidores o clientes. Por su parte, el Ministerio de Comercio e Industrias impondrá las sanciones a las agencias de información de datos como resultado de sus funciones de monitoreo e inspección de éstas."

En este orden de ideas, vale la pena aclarar que las leyes recién citadas son de naturaleza garantistas, y buscan más que nada la protección de los consumidores. Dicha garantía fundamental es de carácter constitucional, y se encuentra reconocida dentro del Capítulo I del Título III de la Constitución Política, consagrada bajo el epígrafe GARANTÍAS FUNDAMENTALES.

El artículo 49 de la Carta Fundamental alude expresamente a la materia relativa a la protección de los consumidores en los siguientes términos:

"Artículo 49. El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos". (El subrayado y resaltado es nuestro).

Como se puede apreciar con facilidad, el Constituyente panameño ha concebido la sensitiva materia de la protección a los consumidores y usuarios como una indudable garantía fundamental. Ello obedece al vigoroso decurso evolutivo que ha experimentado la protección a los consumidores en el funcionamiento de la economía actual.

Su objetivo no es otro que proteger al consumidor de todos los peligros y situaciones de desigualdad que se suscitan en el ámbito de las modernas relaciones de consumo.

Los motivos que han influido en esta tendencia marcada de crear mecanismos tuitivos a favor de los consumidores y usuarios son varios, y han sido adecuadamente sintetizados por el profesor alemán PETER GILLES, citado en la obra "Derechos del Consumidor"¹

¹ Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1997, Primera Edición, páginas 62 a 64

del profesor JUAN MARCO RIVERO SÁNCHEZ que por su pertinencia es conveniente citar:

“Al respecto no existen *numerus clausus*. Las situaciones de peligro o desigualdad en perjuicio del consumidor se modifican constantemente, siguiendo el curso y desarrollo de la economía y del mercado.
(...)”

Según GILLES, los campos son los siguientes:

I. Un primer campo está integrado por las tratativas preliminares. (Aquí se agruparían los peligros que presentan las técnicas de mercadeo directo, por ejemplo, el llamado mercadeo de buzón, por teléfono, fax o internet, "a la puerta de la casa", en el lugar de trabajo, entre familiares y amigos, el mercadeo de ceremonia, o en la calle, el mercadeo ambiental, psicológico, de impacto, etc.).

II. Un segundo campo está integrado por lo que pueden denominarse contratos injustos (*ungerechte Verträge*). (Aquí se agruparían los problemas que se presentan, tanto en los contratos de intercambio de mercadería -vg. en ventas por catálogos, ventas a distancia, etc., como de prestación de servicios- por ejemplo problemas que se dan a nivel de la educación directa o a distancia, protección del consumidor en el ámbito de la ayuda comercial para la vida, psicocursos, sectas, cursos de desarrollo de la personalidad, análisis de la personalidad, psicoterapias, etc.-, contratos financieros y de seguros).

III. Un tercer campo está integrado por los problemas que presentan los productos y servicios peligrosos (Aquí se agruparían los problemas que se dan a nivel de la responsabilidad del productor, protección del consumidor frente a daños masivos -vg., Caso Contergan-, etc.)

IV. El cuarto y último grupo se refiere a los problemas que se dan en el ámbito del derecho procesal (medidas cautelares - especialmente las atípicas-, acciones interdictales, las llamadas "class actions", "mass actions", "complex litigation", insolvencia del consumidor, resolución alternativa de conflictos, etc.)"

Por otra parte, para concretar la protección del consumidor y prevenirlo de los peligros a que se encuentra expuesto, por virtud del surgimiento masivo de relaciones de consumo, el ordenamiento jurídico ha consagrado diversos dispositivos para ejercer tutela en los siguientes ámbitos:

- a. En el campo administrativo donde se reconoce a la AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA atribuciones para investigar y sancionar actos que menoscaben la posición de los consumidores y usuarios.
- b. En el campo penal donde se consagran disposiciones que tipifican hechos punibles en perjuicio de la economía y de los consumidores y delimita las sanciones privativas de la libertad y pecuniarias a quienes incurran en esas conductas.

De lo dicho queda claro entonces que la protección al consumidor representa en Panamá una indiscutible garantía fundamental cuya protección esta reforzada por medidas de

carácter administrativo y penal, siempre en aras de garantizar la protección del consumidor de todos los peligros y situaciones de desigualdad habidas en el comercio.

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

Ahora bien, resulta oportuno señalar que ninguna de las leyes antes citadas, entiéndase la Ley 6 de 1987 y la Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, contempla procedimiento alguno respecto al trámite de quejas, de igual manera, ninguna establece el llamamiento a normas supletorias en caso de vacíos legales.

Por tanto, somos del criterio que la Ley aplicable para el procedimiento de trámite de quejas es el previsto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, "Que regula el Procedimiento Administrativo en General", de conformidad con lo establecido en su artículo 37, que señala que dicha Ley se aplica en todos los procesos administrativos que se surtan en cualquier dependencia estatal, salvo que exista una norma especial que regule un procedimiento para casos o materias específicas, como es el caso de las leyes antes citadas, que como acabamos de manifestar, las cuales no cuentan con un procedimiento para el trámite de las quejas.

En este orden de ideas, sobre el caso expuesto en la consulta, consideramos oportuno citar el artículo 74 de la Ley 38 de 2000, que a la letra dice:

"Artículo 74. Toda petición que se formule a la Administración Pública para que ésta reconozca o conceda un derecho subjetivo, debe hacerse por escrito y contendrá los siguientes elementos:

1. Funcionario u organismo al que se dirige;
2. **Nombre y señas particulares de la persona que presenta el escrito, que deben incluir su residencia, oficina o local en que puede ser localizada** y, de ser posible, el número de teléfono y fax respectivo;
3. Lo que se solicita o pretende;
4. Relación de los hechos fundamentales en que se basa la petición;
5. Fundamento de derecho, de ser posible;
6. Pruebas que se acompañan y las que se aduzcan para ser practicadas; y
7. Lugar, fecha y firma de la persona interesada." (El resaltado y subrayado es nuestro).

Tal como queda expuesto en el numeral segundo del artículo recién transcrito, en toda petición que se formule a la administración Pública, debe indicarse, entre otras cosas, la residencia, oficina o local en que puede ser localizada la persona que presenta el escrito.

Así mismo, el artículo 76 establece que es obligación de la Autoridad, previo a admitir el proceso, velar por el fiel cumplimiento de los requisitos habidos en la solicitud formulada, y si la misma adolece de algún defecto (tal es el caso de la omisión, por parte del peticionario, de aportar domicilio), el funcionario así lo hará constar, y concederá un plazo de ocho días para subsanar dicha omisión.

Por tanto, como lo consigna el artículo 76, en concordancia con el artículo 74 de la Ley 38 de 2000, es deber de la autoridad, previo a admitir el proceso, velar por el fiel cumplimiento de los requisitos de las peticiones que se formulen ante ésta. Es decir, que previo a admitir una petición, y seguir su trámite, la autoridad se encuentra obligada a verificar si la petición presentada cumple con los requisitos de admisión, entre estos, la aportación de domicilio, y en caso que alguno no sea cumplido, ordene su corrección, en los términos que señala el artículo 76, antes citado.

En consecuencia, esta Procuraduría es del criterio que, no debe dársele trámite a una queja si ésta no presenta entre sus requisitos la dirección del peticionario, toda vez que el artículo 76 de dicha excerpta indica claramente que es deber de la autoridad velar por el cumplimiento de los requisitos de toda queja, mientras que el artículo 74 señala como requisito a quien presente una petición, queja o denuncia, incluir su residencia, oficina o local en que puede ser localizado.

Por otra parte, y pese a que en este punto hemos resuelto las interrogantes formuladas, habida cuenta que en la consulta enviada por usted se hace referencia a la figura de caducidad de la instancia, procederemos, en líneas posteriores, a desarrollar conceptos generales acerca de dicha figura, en virtud de la atribución constitucional que nos otorga el numeral 5 de su artículo 220, de servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos.

La Ley 38 de 2000, ha definido en el artículo 201, numeral 17, el concepto de caducidad de la instancia, de la siguiente manera:

“Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1...

...

17. Caducidad de la instancia. Medio extraordinario de terminación del proceso, a causa de la inactividad del peticionario después de cumplido el plazo legal respectivo, mediante resolución que así lo declara.”

Se extrae de la norma citada, que la caducidad de la instancia, es una alternativa procesal administrativa decretada mediante resolución, que tiene como finalidad, dar por terminado el proceso, producto de la inactividad o inoperancia del administrado en el curso de la gestión, después de cumplido el período o plazo legal respectivo.

En efecto, la caducidad de la instancia, es un mecanismo extraordinario en el que la administración se apoya, para sancionar al administrado por su incumplimiento en el trámite del proceso de manera injustificada.

A nuestro juicio, dicha figura afecta el procedimiento a seguir y no extingue el derecho del peticionario para tramitar una nueva solicitud. Desde un punto de vista objetivo, lo que busca la administración con esta figura es establecer un mecanismo de control, a objeto de evitar la duración prolongada del proceso o trámite, el cual, impide por un lado, la extensión o duración de un trámite, y por otro, libera de responsabilidad al funcionario encargado de darle curso al proceso (Artículo 49 de la ley 38 de 2000).

Al respecto, nuestra Máxima Corporación de Justicia, en Sentencia de 22 de diciembre de 2014, al pronunciarse sobre la caducidad de la instancia, señaló lo siguiente:

"...

La caducidad de la instancia se refiere a la "presunción legal de abandono de la acción entablada o del recurso interpuesto cuando los litigantes se abstienen de gestionar la tramitación de los autos" (CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental).

La figura de la caducidad de la instancia fue concebida con la finalidad de que los jueces, de oficio o a solicitud de parte, le pusieran término a todos aquellos procesos abandonados por los litigantes.”

Por su parte, el jurista Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, en su libro Elementos de Derecho Administrativo², señala que la caducidad puede darse en el acto administrativo, cuando su destinatario está sujeto a cumplir con ciertas obligaciones y no los ejerció dentro de los términos señalados previamente en la Ley. Prosigue indicando que, para que se produzca esta forma de extinción se requiere que ésta se encuentre expresamente autorizada en la ley, puesto que representa una fuerte sanción para la persona que se le aplica.

Vale entonces señalar que la caducidad de la instancia, se produce por un período determinado en la ley y que lo decreta la administración, en razón de la paralización del trámite que ha provocado el peticionario.

Conforme lo indica el artículo 45 de la ley 38 de 2000, la caducidad de instancia deberá ser decretada por la administración, de oficio o a solicitud de parte interesada, mediante resolución motivada. La administración debe advertir al peticionario que en caso que se produzca la paralización del proceso, por su causa, se procederá transcurrido tres (3) meses o más, a decretar la caducidad, con archivo de las actuaciones; es menester indicar que la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de la acción del particular, pero los procesos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 131 de la Ley 38 de 2000, declarada la caducidad de la instancia, el proceso no podrá ser reabierto, sino después de transcurrido un año contado desde la fecha en se declaró la caducidad.

Finalmente, es importante que la administración sea cautelosa y prudente al momento de ejecutar la caducidad de la instancia, pues deberá dejar constancia que esa paralización es por causa imputable al peticionario, y es que la figura de la caducidad de la instancia entraña una sanción sumamente rigurosa al administrado, toda vez que de conformidad con el primer párrafo del artículo 45 de la ley 38 de 2000, el mismo tiene la obligación, independientemente de la responsabilidad del funcionario, de dar impulso a las gestiones procesales que a él correspondan según la ley, pues la paralización de un trámite o gestión administrativa por su inactividad, causa un atraso o entorpece la labor que la administración deba realizar en tiempo oportuno.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/ au



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, le sirve a ti.

Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá * Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310
E-mail: procadm@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa *

² DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo I, 2ª Edición; Limusa S.A; México, 2000, p. 252.