



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 19 de octubre de 2007.  
C-191-07

Licenciado  
Álvaro L. Visuetti Z.  
Director General del  
Registro Público de Panamá  
E. S. D

Señor Director General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota AL/5232/2007, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si una orden administrativa emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, por la cual se ordena suspender provisionalmente los efectos de determinadas cláusulas de un contrato de promesa de compraventa de un bien inmueble, así como la inscripción que recaiga sobre la finca objeto del contrato celebrado a nombre de una persona distinta al consumidor en cuyo favor se dictó la medida, son objeto de inscripción registral.

En relación con el tema objeto de su consulta, es preciso señalar que al tenor del artículo 49 de la Constitución Política de la República, conforme fue adicionado por el artículo 11 del Acto Legislativo núm. 1 de 2004, 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.

Según la citada disposición constitucional, los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación, los procedimientos de defensa del consumidor y del usuario, así como lo referente al resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos, deberán ser establecidos por la Ley.

Sin embargo, cabe observar que aun antes de la introducción de la citada norma en nuestra Carta Magna, el ordenamiento jurídico panameño ya contemplaba una legislación especial sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, pues dicha materia fue

regulada por primera vez mediante la ley 29 de 1 de febrero de 1996, posteriormente modificada por la ley 9 de 2006, cuyo texto único ha sido recogido en el decreto ejecutivo 4 de 2007.

Entre los mecanismos previstos en dicha ley para garantizar los derechos del consumidor, se destaca lo dispuesto en el artículo 103 del texto único de la Ley 29 de 1996, norma cuyo tenor literal es el siguiente:

**“Artículo 103. Suspensión provisional.** La Autoridad podrá, mediante resolución motivada, decretar la suspensión provisional de cualquier acto o práctica que estime violatorio de esta Ley.

Se requerirá prueba indiciaria de la violación para que proceda la suspensión, y una vez decretada, no surtirán efecto alguno los actos que ejecute el agente económico en contravención a la orden, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por desacato.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que ordena la suspensión, la Autoridad deberá formalizar la demanda contra el o los agentes económicos partícipes del acto que, a juicio de la Autoridad, ha violado la ley. De no hacerlo dentro de dicho plazo, la suspensión quedará sin efecto de pleno derecho. No obstante, la Autoridad al presentar la demanda con posterioridad, si estimare que es necesario suspender nuevamente el acto o práctica prohibida, deberá solicitar al tribunal que decrete tales medidas de conformidad con el numeral 9 del artículo 127 de esta Ley.

La suspensión decretada por la Autoridad podrá revocarse o modificarse por el juez que conozca de la causa civil correspondiente, luego de formalizada la demanda contra el o los agentes económicos, una vez que estos lo soliciten. La petición de revocatoria o modificación de la suspensión se tramitará como incidente de previo y especial pronunciamiento, de conformidad con las normas del Código Judicial.” (subrayado nuestro).

Como es posible apreciar, el párrafo primero de la citada disposición es claro al señalar que la Autoridad está plenamente facultada para decretar la suspensión provisional de cualesquiera actos o prácticas de los agentes económicos que estime violatorios de la ley 29 de 1996, de modo tal que, mientras esta medida se mantenga vigente, cualquier acto que ejecute el agente económico en contravención a la orden, carecerá de eficacia jurídica de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo de la citada disposición.

No obstante, también resulta pertinente señalar que si bien la ineficacia de los actos de los agentes económicos a la que alude el segundo párrafo del artículo 103 es un efecto que opera por ministerio de la ley, en aquellos casos en que se trate de bienes registrables, como los inmuebles, la suspensión sólo será eficaz si la misma es debidamente inscrita en el Registro Público.

Esto es así, si tomamos como referencia el hecho que los actos que afecten el traspaso o dominio de un bien inmueble deben ser inscritos en el Registro Público para los efectos de brindar seguridad jurídica al tráfico de este tipo de bienes y proteger a los terceros adquirentes. Tal es el caso de las demandas (numeral 3 del artículo 1227 del Código Judicial y numeral 1 del artículo 1778 del Código Civil), secuestros (numeral 1 del artículo 536 del Código Judicial y numeral 4 del artículo 1778 del Código Civil), embargos (artículo 1652 del Código Judicial y numeral 5 del artículo 1778 del Código Civil) e hipotecas (artículo 1773 del Código Civil) que recaigan sobre bienes inmuebles.

En relación con lo anterior, es menester considerar lo previsto en el artículo 1753 del Código Civil, conforme al cual el objeto del Registro Público en cuanto a los bienes inmuebles, además de servir de medio de constitución y de transmisión del dominio, es dar eficacia y publicidad a los actos y contratos que le impongan gravámenes o limitaciones al dominio de dichos bienes. Este objeto es concordante con lo dispuesto en el artículo 1761 del mismo cuerpo de normas, que indica que los títulos sujetos a inscripción que no están inscritos no perjudican a terceros sino desde la fecha de su presentación en el Registro.

En sentencia de 3 de julio de 1996, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia precisó lo siguiente en relación con los efectos del artículo 1753 antes citado:

“...

Conviene la Sala en un todo con el casacionista en que los cuatro objetos descritos en el artículo 1753 del Código Civil resumen, de manera directa y diáfana, los propósitos que la institución del Registro Público está llamada a cumplir en nuestro país. En lo que hace relación con este caso se debe resaltar aquella parte de la norma en donde se contempla el objetivo de la publicidad y el de la eficacia que deben adquirir frente a terceros cierto tipo de actos, tan pronto se cumple con la exigencia de inscribirlos en el Registro Público.

...”.

De igual modo, se debe tener presente lo normado en el artículo 1762 de la misma excerpta legal, que consagra el principio de fe pública registral, mismo que según el criterio expresado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en fallos de 12 de marzo de 1999, 18 de febrero de 2000 y 16 de agosto de 2005, constituye la piedra angular de nuestro sistema de registro público. En este sentido, el más reciente de los citados pronunciamientos en su parte medular precisa:

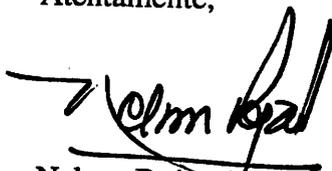
“Nuestro ordenamiento jurídico registral consagra el principio de la fe pública, contenida especialmente en el artículo 1762 del Código Civil. Es la fe pública registral el más trascendental efecto del Registro Público y puede afirmarse, constituye la finalidad básica de la Institución, por cuanto que al convertirse el asiento en una verdad incontrovertible, asegura de ese modo los derechos de terceros que contratan confiados en el Registro, teniendo como consecuencia la seguridad del tráfico de inmuebles.”

El análisis de las normas citadas dentro del contexto constitucional y legal que persigue la protección de los derechos del consumidor evidencia, a nuestro juicio, la necesidad de recurrir a una interpretación histórico-evolutiva del derecho registral vigente, para adaptarlo así a los cambios que el desarrollo y la evolución del sistema productivo han generado en el mercado de consumidores, habida cuenta que a la fecha en que fueron creadas las normas sobre Registro Público aun no estaban reconocidos los derechos del consumidor dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

En consecuencia, en respuesta a su interrogante, le expreso que es la opinión de este Despacho que la resolución emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia con el objeto de ordenar suspender provisionalmente los efectos de determinadas cláusulas de un contrato de promesa de compraventa de un bien inmueble, al igual que la inscripción de la finca objeto del contrato a nombre de una persona distinta a la consumidora en cuyo favor se dictó la medida, es susceptible de inscripción por parte del Registro Público de Panamá.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,



Nelson Rojas Avila  
Procurador de la Administración, encargado.

NRA/cch.

