

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1836

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de diciembre de 2021

Proceso Contencioso Administrativo de
Plena Jurisdicción Especial.

Concepto de la Procuraduría de la
Administración.

La firma forense Tapia, Linares y Alfaro, actuando en nombre y representación de la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, los resueltos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la Resolución DNP No.164-19DD de 21 de junio de 2019, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir nuestro concepto en torno a la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción especial en estudio, por razón que Alejandro Arturo Román Quiroz interpuso una queja en contra de la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, situación jurídica de la que se advierten los intereses contrapuestos que ambos tuvieron en la vía gubernativa, de allí que a través del Oficio No.1821 de 04 de agosto de 2021, el Tribunal haya establecido que el rol de este Despacho es en interés de la Ley (Cfr. foja 58 del expediente judicial).

I. Pretensión.

En efecto, tal como se menciona en el párrafo anterior, Alejandro Arturo Román Quiroz acudió a la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** a interponer una queja en contra del agente económico **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, debido a que estima que no cumplió con su deber de garantizar el estado de la vivienda adquirida mediante compra-venta (Cfr. fojas 1-2 del expediente administrativo, cartapacio verde).

II. Normas que se aducen infringidas.

La empresa aduce como infringidas las siguientes disposiciones:

- A. El artículo 976 del Código Civil, que señala que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos (Cfr. fojas 12-15 del expediente judicial);
- B. Los artículos 35 (numeral 4), 36 (numeral 13) y 79 de la Ley No.45 de 31 de octubre de 2007, modificada por la Ley No.14 de 20 de febrero de 2018, que indica como uno de los derechos de los consumidores, ser protegidos en sus intereses económicos; que una de las obligaciones del proveedor consiste en apegarse a la ley, a los buenos usos y a la equidad; y, que en las construcciones nuevas el proveedor debe establecer de manera clara y por escrito las condiciones de la garantía de la obra (Cfr. fojas 16-20 del expediente judicial); y
- C. El artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, el que se refiere a los principios que informan al procedimiento administrativo general (Cfr. fojas 20-21 del expediente judicial).

III. Concepto de las normas que se aducen infringidas.

La accionante sostiene que la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** infringió el artículo 976 del Código Civil, debido a que ignoró que las obligaciones nacen de los contratos; por consiguiente, omitió considerar el carácter vinculante y obligatorio de los términos y las condiciones que las partes suscribieron; entre éstas, la cláusula tercera (párrafo segundo) que preceptúa que *"...los acabados y materiales pueden variar sin previo aviso, igualmente pueden variar las tonalidades de color, sin desmejorar la calidad de nuestros productos"*, por lo que alega que la institución debió rechazar la pretensión del quejoso relativo al cambio de las barandas instaladas por unas costosas de acero inoxidable (Énfasis suplido) (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

En ese norte, la actora hizo referencia a la cláusula cuarta contractual como mecanismo para puntualizar que si se compra una casa nueva y se hacen movimientos de tierra en el patio, se remodelan las tuberías o se cambia el sistema eléctrico, no puede pretenderse que las garantías cubran los defectos que se generaron con esas alteraciones (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

En lo que respecta a los artículos 35, 36 y 79 de la Ley No.45 de 31 de octubre de 2007, modificada por la Ley No.14 de 20 de febrero de 2018, la activadora judicial detalló que la entidad asumió que el agente económico adelantó un trato inequitativo o injusto, mediante métodos coercitivos o faltas a la verdad, lo que, en su opinión, nunca ocurrió (Cfr. fojas 16-19 del expediente judicial).

Al reseñar lo relativo al artículo 34 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, la demandante explica que no existe alguna norma que le permita a la institución exigir y establecer una especificación de materiales que no haya sido incluida en el contrato suscrito entre las partes, por lo que, en su opinión, la entidad vulneró el principio de legalidad (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

IV. Tercero Interesado.

El abogado de Alejandro Arturo Román Quiroz se opuso a las pretensiones de la demanda; contestó los hechos; emitió su posición en torno a cada una de las disposiciones invocadas; y anunció la presentación de pruebas oportunamente (Cfr. fojas 75-86 del expediente judicial).

V. Breves antecedentes.

El 18 de enero de 2019, el señor Alejandro Arturo Román Quiroz se presentó ante la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia** con el propósito de interponer una queja en contra de la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, por el incumplimiento de la garantía en una vivienda que adquirió por un valor de ciento noventa y seis mil novecientos treinta y dos balboas con veinte centésimos (B/.196,932.20) (Cfr. fojas 1-3 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Al formulario de la queja, Alejandro Arturo Román Quiroz adjuntó la Nota de 3 de enero de 2019, que dirigió a la Autoridad en la que explica que a partir de la mudanza que se verificó en el mes de abril de 2018, le sobrevinieron una serie de daños a la vivienda, entre éstos, los que describió como se lee a continuación: "1. Ubicación de Ductos, cajillas eléctricas y desagües para la instalación de aires acondicionados tipo split...2. Anegación en el patio trasero de **LA CASA**...3. Filtración en paredes y techos...4. Cambio de baranda de escalera principal por una de menor calidad..." (Cfr. fojas 3-4 del expediente administrativo, cartapacio verde).

La Autoridad procedió a evaluar los argumentos planteados por Alejandro Arturo Román Quiroz y expidió la Resolución de fecha 29 de enero de 2019, a través de la cual admitió la Queja No.69-19 D y ordenó que se le diera traslado al agente económico por el término de cinco (5) días hábiles (Cfr. foja 50 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Al revisar la documentación incorporada al caso, nos encontramos con la Nota de 28 de agosto de 2018, suscrita por el Gerente General de la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, en la que consignó que la ubicación de las salidas eléctricas y las mangas de aire acondicionado estaban de acuerdo con las consideraciones del Arquitecto; que en el contrato firmado por ambas partes se señala que las garantías serían válidas siempre y cuando las condiciones originales no se hubiesen afectado, y que en el caso particular de la vivienda 128, era evidente la construcción de mejoras en el patio trasero; y que las barandas de las escaleras (tubería horizontal) mostradas en la casa modelo y en el brouchure siempre estuvieron pintadas (Cfr. foja 33 del expediente administrativo, cartapacio verde).

En tiempo oportuno, las pruebas propuestas por las partes fueron revisadas por el funcionario sustanciador y se admitieron en la Resolución de once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019), que fue notificada por medio del Edicto No. SG 1538-190 fijado el 27 de ese mismo mes y año por el término de veinticuatro (24) horas (Cfr. fojas 75-76 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Seguidamente, el Director Nacional de Protección al Consumidor expidió la Resolución DNP No. 164-19-DD de 21 de junio de 2019, en estudio, en la que ordenó al agente económico, la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)** efectuar una serie de actividades en beneficio del cliente por haber infringido las disposiciones legales en materia de protección al consumidor. También, señaló que contra esa decisión cabía recurso de apelación (Cfr. fojas 77-82 del expediente administrativo, cartapacio verde).

El apoderado especial del agente económico y el consumidor se notificaron el 4 de julio de 2019, de la citada resolución, lo que permitió que el primero apelara y el segundo se opusiera (Cfr. fojas 82, 87-92 y 97-109 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Consecuentemente, el Administrador de la Autoridad expidió la Resolución No. ADPC 0862-20 de 28 de diciembre de 2020, por medio de la cual decidió confirmar la actuación anterior (Cfr. fojas 124-130 del expediente judicial).

VI. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Comoquiera que la sociedad demandante invoca el artículo 976 del Código Civil, que señala que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos, procedimos a revisar las cláusulas del convenio suscrito entre éstas.

➤ En nuestro examen, nos detuvimos en **la cláusula Tercera** del Contrato de Promesa de Compraventa No.128 de 26 de julio de 2017, "P.H. VISTAS DEL LAGO", cuyo **Parágrafo 2**, dice: "*Los acabados y materiales pueden variar sin previo aviso, igualmente pueden variar las tonalidades de color sin desmejorar la calidad de nuestro producto.*" (Lo subrayado es nuestro) (Cfr. foja 6 del expediente administrativo, cartapacio verde).

A la queja presentada el 18 de enero de 2019, por Alejandro Arturo Román Quiroz ante la Autoridad, éste adjuntó una nota del día 3 de ese mes y año en la que manifestó que la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A.** "...ofreció al momento de la venta de **LA CASA**, un sistema de barandas de acero inoxidable. Las barandas de acero inoxidable **EL VENDEDOR** las mostró tanto en la casa modelo del proyecto PH Vista del lago; al momento de mostrarme **LA CASA**, así como en su página en internet. Ver imágenes N°010, N°011 y N°012." (Cfr. fojas 3-4 del expediente administrativo, cartapacio verde).

En la Nota de 28 de agosto de 2018, el agente económico indicó que las barandas de las escaleras (tubería horizontal) mostradas en la casa modelo y en el brouchure siempre han sido pintadas, documento que fue admitido como medio probatorio a través de la mencionada resolución (Cfr. fojas 33 y 75 del expediente administrativo, cartapacio verde).

De acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de fecha once (11) de marzo de dos mil diecinueve (2019), la Dirección Nacional de Protección al Consumidor procedió a la valoración de los medios de convicción que en su momento aportaron las partes, y admitió la imagen No.012 que

consiste en una captura de pantalla tomada desde la página de internet del agente económico o "**EL VENDEDOR**" en la que se puede apreciar que los tubos horizontales de las barandas son de tipo acero inoxidable decorativo como las que también estaban instaladas en la casa modelo que le fue mostrada; sin embargo, las que tiene la vivienda comprada son de acero no decorativo y pintadas con anticorrosivo (Cfr. fojas 19 y 75 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Ese mismo reclamo consta en una Nota de 30 de julio de 2018, firmada por treinta y tres (33) residentes del "P.H. VISTAS DEL LAGO", admitida como prueba en la resolución arriba descrita; y en otra Nota de 18 de julio de 2019, suscrita por el quejoso y dirigida a la entidad, en la que se advierte que en su contestación al recurso de apelación, aportó videos de los vecinos y de la casa modelo que demuestran el material de las barandas (Cfr. fojas 22-32, 75 y 77-108 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Sobre la base de lo acreditado, la Dirección Nacional de Protección al Consumidor dictó la Resolución DNP No.164-19DD de 21 de junio de 2019, acusada de ilegal, en la que ordenó a la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, reemplazar e instalar la baranda de metal en la escalera por una de acero inoxidable (Cfr. fojas 77-82 del expediente administrativo, cartapacio verde).

En este aspecto, esta Procuraduría concuerda con lo actuado por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor y confirmado por el Administrador de la Autoridad, dado que consideramos que **la empresa demandante fue la que vulneró lo acordado en el Parágrafo 2 de la cláusula Tercera del Contrato de Promesa de Compraventa No.128 de 26 de julio de 2017, "P.H. VISTAS DEL LAGO"**, porque desmejoró la calidad del producto ofrecido en el panfleto promocional y en la casa modelo.

➤ Por otra parte, nos enfocamos en **la cláusula cuarta** del convenio que establece las garantías que fueron válidas a partir de la entrega de las llaves, particularmente en el **punto 9**, que detalla: "**Electricidad:** 9.1. Ofrecemos garantía por 1 año en la reparación de la tuberías (sic), alambrado, cajillas eléctricas, paneles, breakers por defecto, materiales o instalación, 9.2. Ofrecemos

garantía por 6 meses en la reparación de tomacorrientes e interruptores por defectos de materiales e instalación.” (Cfr. fojas 6-7 del expediente administrativo, cartapacio verde).

En la Nota de 3 de enero de 2019, el quejoso Alejandro Arturo Román Quiroz planteó que tuvo inconvenientes con la ubicación de ductos, cajillas eléctricas y desagües para la instalación de aires acondicionados tipo split, debido a que: *“Toda la ductería (sic) de los aires queda expuesta dentro de la casa. Este tipo de instalación no es avalada por técnicos o compañías avaladas como agentes de servicio técnico de marcas de aires acondicionados que se venden en la República de Panamá”* y que: *“... aun colocando el modelo más pequeño del mercado panameño, una de las puertas del closet no pueda abrirse. La respuesta de **EL VENDEDOR** fue ‘Condenen la puerta del closet’...”*, datos éstos que fueron mencionados en la resolución acusada como parte del análisis y según se observa en las imágenes aportadas (Cfr. fojas 3-4, 15 y 79 del expediente administrativo, cartapacio verde).

En la Nota de 30 de julio de 2028, firmada por treinta y tres (33) residentes del “P.H. VISTAS DEL LAGO”, admitida como prueba en la resolución antes mencionada, se describe la misma situación de las tuberías de los aires acondicionados, tal como se visualiza en las fotografías aportadas con la Nota de 18 de julio de 2019 (Cfr. fojas 22-32, 75, 100, 103 y 104 del expediente administrativo, cartapacio verde).

En ese sentido, en la Nota de 28 de agosto de 2018, el Gerente General de la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, replicó que: *“...la ubicación de las salidas eléctricas y mangas de aire acondicionado, está de acuerdo a las consideraciones del Arquitecto”*, y que: *“La ubicación final de la unidad de aire acondicionado la define cada propietario con el instalador. Lo señalado por usted **no es un daño como tal, que este (sic) cubierto por las garantías.**”* (Cfr. foja 33 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Con fundamento en las pruebas, la Dirección Nacional de Protección al Consumidor dictó la resolución que se examina en la que le ordenó a la **Sociedad Urbanizadora del Caribe, S.A. (SUCASA)**, reembolsar las sumas de dinero pagadas por el consumidor por los trabajos efectuados en el inmueble de su propiedad para corregir las irregularidades en la instalación de los ductos, las cajillas eléctricas y el desagüe para los acondicionadores de aire, por la cantidad de mil treinta y ocho

balboas con treinta y cinco centésimos (B/.1,038.35) que incluyen los costos de materiales y mano de obra, decisión que fue confirmada por el Administrador de la Autoridad (Cfr. fojas 77-82 y 124-130 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Esta Procuraduría concuerda con la decisión de la institución, habida cuenta que el agente económico transgredió lo establecido en **la cláusula cuarta** del contrato en lo que respecta a electricidad, puesto que debió honrar la garantía por defectos de instalación de los ductos, las cajillas eléctricas y el desagüe para los acondicionadores de aire y no lo hizo, por lo que el cliente tuvo que incurrir en esos gastos (Cfr. fojas 13-15 y 23-24 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Es cierto que **la cláusula cuarta** al final preceptúa: "*Estas garantías son válidas siempre y cuando no se alteren las condiciones originales de la vivienda entregada, las condiciones del terreno, ni por daños ocasionados por terceros.*" (Cfr. foja 7 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Según se constata en autos, por trámites pendientes con el agente económico alusivos a la escritura pública y por causas personales del cliente, **la mudanza a la vivienda no se verificó hasta abril de 2018**. Al mes siguiente; es decir, **el 11 de mayo**, este último comunicó a la empresa vendedora lo relativo a los ductos para las tuberías del aire acondicionado, misiva que fue contestada **el 17 de ese mes y año, sin que la sociedad le ofreciera una respuesta óptima al comprador**. Ello es así, porque en la Nota de **3 de enero de 2019**, que Alejandro Arturo Román Quiroz le dirigió a la institución, misma que se adjuntó a la queja administrativa, se menciona que esa situación seguía sin una solución y ya había transcurrido el tiempo de la vigencia de los (6) meses de garantía, correspondiente a los materiales y a su instalación por lo que no es de extrañarse que el prenombrado hubiese podido proceder a hacer los cambios necesarios para que su casa estuviera en condiciones habitables; sin embargo, **eso no es lo que se observa en las imágenes aportadas como pruebas**; por consiguiente, reiteramos que compartimos la decisión que se debate en el proceso que ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 3-4, 7, 13-15, 21 y 105 del expediente administrativo, cartapacio verde).

➤ En adición, nos remitimos a **la cláusula cuarta**, numeral 3, del contrato en la que se ofrecía una garantía por dos (2) años en la reparación por defecto en la construcción de elementos estructurales (Cfr. foja 6 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Por medio de la Nota fechada 3 de enero de 2019, Alejandro Arturo Román Quiroz dijo que tuvo problemas con la anegación en el patio trasero de su vivienda, puesto que tiene una superficie plana de tierra cubierta con grama, cuya colocación le correspondió al agente económico; sin embargo, **no le instaló tuberías de drenaje bajo tierra o drenaje francés para desalojar la lluvia en el patio trasero**. En su lugar, el vendedor utilizó el sistema de "Pendientes conformadas" que consiste en dejar caídas al terreno para conducir el agua; no obstante, alega el cliente que ese método no quedó bien confeccionado en su casa ni en las contiguas. Aclara que en las imágenes N°007, 008 y 009 por él aportadas se puede observar que el desplazamiento se inicia en superficies de terreno que no han sido alteradas de la condición original en la cual fue entregada la residencia, tal como se muestra en el estudio topográfico que tuvo que solicitarle a un profesional idóneo y en las fotografías aportadas (Cfr. fojas 3-4, 25-28, 34 y 106-107 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Por su parte, el agente económico explicó que en el contrato firmado por ambas partes se señala que las garantías serían válidas siempre y cuando las condiciones originales no se hubiesen afectado, y que en el caso particular de la vivienda 128, es evidente la construcción de mejoras en el área (Cfr. foja 33 del expediente administrativo, cartapacio verde).

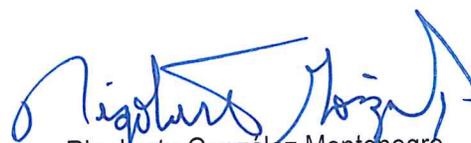
En el acto acusado, el Director Nacional de Protección al Consumidor le ordenó al agente económico reparar los defectos existentes en el patio trasero del inmueble perteneciente a Alejandro Arturo Román Quiroz, que son: el drenaje y la instalación de nueva grama; decisión que fue confirmada por el Administrador de la Autoridad; **posición que este Despacho comparte** debido a que el informe topográfico y el plano correspondiente contienen las elevaciones originales del terreno vendido, documentos en los que se advierte la carencia de un mecanismo idóneo para evacuar las aguas, además que el quejoso acreditó que el agente económico procedió a corregir esa misma situación de inundación en las casas de los vecinos, **por lo que estimamos que la demandante violó la cláusula cuarta (numeral 3) del contrato** en la que se ofrecía una garantía por dos (2) años en la reparación por defecto en la construcción de elementos estructurales (Cfr. fojas 77-82 y 124-130 del expediente administrativo, cartapacio verde).

Todo lo expuesto nos lleva a afirmar que **la empresa accionante fue la que transgredió las normas que invocó en su demanda**, particularmente, los artículos 35 (numeral 4), 36 (numeral 13) y 79 de la Ley No. 45 de 31 de octubre de 2007, modificada por la Ley No.14 de 20 de febrero de 2018, que regulan, entre otras cosas, el derecho del consumidor a estar protegido en sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo en toda relación de consumo; la obligación del proveedor de apegarse a la Ley, a los buenos usos mercantiles y a la equidad en su trato con los consumidores; y la obligación del proveedor, en las construcciones nuevas, de establecer de manera clara y por escrito, los términos y las condiciones de la garantía de la obra; además, el artículo 976 del Código Civil, que señala que las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, con lo que se confirma que cercenó el artículo 34 de la Ley No. 38 de 2000, en lo que respecta al principio de legalidad.

En atención a las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Magistrados que integran la Sala Tercera, se sirvan declarar que **NO SON ILEGALES los resueltos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la Resolución DNP No.164-19DD de 21 de junio de 2019, emitida por la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**; ni su acto confirmatorio, por lo que solicitamos que se desestimen las demás pretensiones.

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

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 465972021