



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 16 de octubre de 2007.
C-187-07.

Licenciado
Pedro Martín Meilán N.
Administrador General
Autoridad de Protección al Consumidor
y Defensa de la Competencia
E. S. D.

Señor Administrador General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota AG-527/PM/dv, fechada 10 de septiembre de 2007, mediante la cual consulta a esta Procuraduría si la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia está facultada para decretar la suspensión provisional de aquellos actos que estime violatorios de la ley 29 de 1996; si puede comunicar la adopción de tal medida a otras entidades públicas, específicamente, al Registro Público para que se haga efectiva o si, por el contrario debe obtener autorización previa de la autoridad jurisdiccional competente, de acuerdo a la interpretación del artículo 103 del texto único de la ley 29 de 1996.

Para los fines de su consulta, estimo oportuno señalar que el artículo 49 de la Constitución Política de la República consagra la protección de los derechos de los consumidores, señalando que la Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos.

En desarrollo de esta disposición constitucional, la ley 29 de 1996, persigue preservar el interés superior del consumidor y establece una serie de normas que garantizan la efectiva protección de los derechos de los consumidores frente a prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Para ello, le atribuye al Estado funciones esenciales como la de garantizar el acceso a mecanismos efectivos y ágiles de tutela administrativa y judicial, para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores. (ver artículo 1 y numeral 3 del artículo 33 del texto único de la ley 29 de 1996)

Teniendo el marco constitucional y legal del espíritu de las disposiciones de protección al consumidor, es preciso reproducir el artículo 103 del texto único de la ley 29 de 1996, el cual es del siguiente tenor:

“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 norma es claro al señalar que la Autoridad está plenamente facultada para decretar la suspensión provisional de cualquier acto o práctica de los agentes económicos que estime violatorio de la ley 29 de 1996, de modo tal que cualquier acto que ejecute el agente en contravención a dicha orden, carecerá de eficacia jurídica de conformidad con lo previsto en el párrafo segundo de la citada disposición, mientras la misma se mantenga vigente.

Para ello, según se establece en el mismo párrafo segundo, solamente se requerirá prueba indiciaria, misma que de conformidad con el artículo 982 del Código Judicial consiste en un hecho que indica la existencia de otro, el cual para poder ser considerado como tal, debe estar debidamente probado en el proceso.

Por lo tanto, en relación a su primera interrogante es la opinión de este Despacho que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia está facultada para decretar la suspensión provisional de todo acto o práctica de agentes económicos que estime violatorio de la ley 29 de 1996, siempre que cuente con alguna prueba que le permita deducir válidamente indicios suficientes para comprobar la configuración de la violación de que se trate.

Respecto a si la Autoridad puede comunicar la orden de suspensión provisional al Registro Público para que la haga efectiva, es preciso anotar que al tenor de lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del citado artículo 103, una vez decretada la suspensión provisional ésta se mantendrá vigente hasta por 5 días, después de la notificación de la resolución que la ordena, o si después de ese plazo la mantiene el juez que conozca de la causa.

Resulta pertinente señalar que en aquellos casos en que la suspensión recaiga sobre bienes registrables, como los inmuebles, ésta sólo sería eficaz si es debidamente inscrita en el Registro Público.

Esto es así, tomando como referencia 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*) o hipotecas (*artículo 1773 del Código Civil*) sobre bienes inmuebles.

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

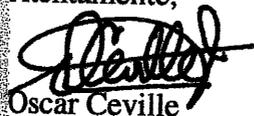
El análisis de las normas citadas dentro del contexto constitucional y legal que persigue la protección de los derechos del consumidor, evidencia a nuestro juicio la necesidad de recurrir a una interpretación histórico-evolutiva del derecho registral vigente, para adaptarlo así a los cambios que el desarrollo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

En virtud de las consideraciones anteriores, en respuesta a su segunda interrogante, es la opinión de este Despacho que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia puede comunicar la adopción de la suspensión provisional que decreta sobre cualquier acto o

práctica que estime violatorio de la ley 29 de 1996, a la Dirección General de Registro Público para hacerla efectiva antes de la iniciación del proceso jurisdiccional.

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

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración.

OC/au.

