

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 193

Panamá, 20 de enero de 2022

Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.

Contestación de la demanda

El Licenciado Eric Alexis Trejos (apoderado principal) y el Licenciado Edwin Rene Muñoz (apoderado sustituto), actuando en nombre y representación de **Constructora López, S.A.**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP No. 020-18 J de 14 de mayo de 2018, emitida por la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO)**, 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 el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

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

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

Cuarto: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

Décimo Primero: No es un hecho cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado especial de la demandante sostiene que el acto acusado infringe las siguientes normas:

A. De la **Ley No. 6 de 16 de junio de 1987**, ordenada en el Texto Único publicado en Gaceta Oficial No. 26314-A de 30 de junio de 2009, las siguientes disposiciones:

- **Artículo 1 (numeral 10)**, que estipula que los panameños o extranjeros residentes en el país que superen los cincuenta y cinco (55) años de edad, si son mujeres; o sesenta (60) años si son hombres, jubilados o pensionadas, gozarán del beneficio del 20% de descuento en los honorarios por servicios técnicos y profesionales (Cfr. fojas 8 del expediente judicial).

- **Artículo 7**, que establece que los beneficios de la ley son intransferibles (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con la información que consta en el expediente judicial, el acto acusado de ilegal, lo constituye la **Resolución DNP 020-18 J de 14 de mayo de 2018**, emitido por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, que ordena al agente económico **Constructora López, S.A.**, a devolver la suma de catorce mil seiscientos balboas (B/.14,600.00) a Lorraine Anne Cowl, por el descuento aplicable a los jubilados, pensionados y personas de la tercera edad, y sancionar al agente económico con multa de cincuenta balboas (B/.50.00), como responsable de la infracción (Cfr. fojas 60-61 del expediente administrativo aportado por la entidad).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, interpuso recurso de apelación, por el cual se modificó el acto originario a través de la Resolución No. ADPC 0333-21 de 21 de mayo de 2021, en el sentido disminuir la suma a pagar, quedando el monto de cuatro mil setenta y tres balboas con cuarenta centésimos (B/.4,073.40) por razón del porcentaje de descuento de jubilado no aplicado al contrato de construcción, pero manteniendo la sanción de cincuenta balboas (B/.50.00) debido a la infracción, siendo ésta notificada el 2 de julio de 2021, quedando así agotada la vía administrativa (Cfr. fojas 140-144 del expediente administrativo aportado por la entidad).

En virtud de lo anterior, el Licenciado Eric Alexis Trejos acudió a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el 27 de agosto de 2021, actuando en nombre y representación de **Constructora López, S.A.**, en atención al poder especial otorgado por Edgar Julisses López Samaniego, como propietario de la razón social, según lo determinado en el aviso de operaciones emitido por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industria, para interponer acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, siendo la misma admitida a través de la Providencia de trece (13) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) (Cfr. fojas 2, 13 y 14 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la actora señala que la entidad demandada violó las normas invocadas por indebida aplicación, pues a su juicio, con la emisión del acto acusado se reconoció un beneficio que no le era aplicable a la quejosa ante la autoridad regente de la protección de los derechos de los consumidores, y en ese sentido, advierte que el terreno sobre el que se inició la construcción de la obra, no es propiedad de Lorraine Anne Cowl, sino de la Fundación Santiva Founders, siendo una persona jurídica y no natural, de manera que el beneficio del 20% que corresponde al descuento por su condición de persona de la tercera edad, no le concierne (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por la actora, con el objeto de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho procede a contestar los

mismos, advirtiendo que, conforme se demostrará, no le asiste la razón a la empresa **Constructora López, S.A.**; criterio que basamos en lo que exponemos a continuación.

En el marco de lo antes indicado, este Despacho se opone a los argumentos expresados por la demandante, puesto que de acuerdo a las evidencias que reposan en el expediente judicial y administrativo, se observa que la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (entidad demandada), cumplió con el procedimiento respectivo ante la queja interpuesta por la consumidora; por ende, el acto impugnado y su confirmatorio fueron emitidos conforme a la ley especial aplicable.

En este contexto, la entidad acusada en su informe de conducta, contentivo en la nota AG-476-21/JQQ/Legal de 22 de septiembre de 2021, que en lo medular explicó lo siguiente:

"...En atención al informe de análisis DAEM-106-18 del 3 de mayo de 2018 y debido a la solicitud que se le hiciera a la Constructora López, para realizar el desglose de los costos y gastos, que se incurrió para la construcción de una casa y piscina para la señora Lorraine Cowl, para lo cual en el foja 91, aparece el informe del proyecto de construcción, donde en el desglose general de los gastos (sic), de la siguiente forma:

| CALCULOS CORRECTOS | | |
|----------------------------|--------------|--------------|
| Precio Bruto del contrato: | B/.73,000.00 | B/.73,000.00 |
| ITBMS (menos 7%) | (4,77530) | (5,100.00) |
| | 68,224.30 | 67,890.00 |
| Monto de gastos | | |
| En mano de obra (30%)= | B/.20,467.29 | B/.20,367.00 |

Como se puede apreciar el monto correcto del ITBMS, hace que varíe los demás resultados, por lo que, el 20% de descuento de la mano de obra sería: $B/. 20,367.00 \times 0.20 = B/. 4,073.40$.

Lo que nos indica que a la señora Lorraine Cowl, la Constructora López, S.A. le deberá devolver la suma de B/. 4,073.40, en concepto de descuento no otorgado. ..." (Cfr. fojas 25-26, del expediente judicial).

Visto lo anterior, esta Procuraduría se pronunciará respecto a las normas invocadas como infringidas por la demandante, quien en primer lugar, estima que con la emisión del acto acusado de ilegal, la Dirección Nacional de Protección al Consumidor de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, otorgó a la señora Lorraine Anne Cowl, un derecho que no le correspondía (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Como primer aspecto, debemos señalar que la entidad ahora demandada, es competente para conocer el procedimiento administrativo de queja, en atención al beneficio para las personas de la tercera edad, contemplado en el Texto Único de la Ley 6 de 1987, por lo que nos permitimos citar el artículo 2 de la Ley 45 de 2007, a fin de puntualizar el ámbito de aplicación de la ley especial que regula las funciones de la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, en atención a la controversia objeto del proceso que ocupa nuestra atención, veamos:

“Artículo 2. Ámbito de aplicación. Esta Ley se aplicará a todos los agentes económicos, **sean personas naturales o jurídicas, empresas privadas** o instituciones estatales o municipales, industriales, comerciales o profesionales, entidades lucrativas o sin fines de lucro, o a quienes, por cualquier otro título, participen como sujetos activos en la actividad económica.

Igualmente, se aplicará a todos los actos o prácticas que surtan sus efectos en la República de Panamá, indistintamente del lugar en donde se perfeccionen.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Tal como se corrobora en la norma transcrita, la institución como regente de la protección de los consumidores, tiene una serie de facultades para garantizar el cumplimiento de los derechos de los consumidores, y en este caso en particular, la reclamación de una persona extranjera con residencia en Panamá, que al pactar un servicio de construcción, se omitió el descuento del 20% por razón de su edad, de conformidad con lo determinado en el Ley 6 de 1987.

En este orden de ideas, **debemos indicar que no le asiste la razón a la actora** en el razonamiento expuesto respecto a la disposición contenida en la ley que dicta normas sobre protección al consumidor, pues en realidad, la queja interpuesta en contra de la Constructora López S.A., se sustenta en la celebración de un contrato de construcción celebrado entre dicha empresa y la quejosa, Lorraine Cowl, el 20 de enero de 2014 (Cfr. fojas 3-5 del expediente administrativo aportado por la entidad).

Para lograr una mejor aproximación al tema objeto de este análisis, resulta pertinente advertir que un contrato, es la pieza más importante para comprender y definir una controversia, pues el mismo constituye la ley entre las partes, al establecer las obligaciones y acuerdos a seguir.

Es por ello, que esta Procuraduría se referirá al Contrato de Construcción celebrado entre

Grupo López S.A. y Lorraine Anne Cowl, con la finalidad de construir una vivienda unifamiliar de aproximadamente 68.95 m² y una piscina de aproximadamente 20 m², en su terreno ubicado en Altos del María, lote N° 379, comunidad de Sorá, distrito de Chame, determinando así que la suma a pagar por parte de la cliente, sería de setenta y tres mil balboas (B/.73,000.00), incluyendo el impuesto de traslado de bienes materiales y servicios (ITBMS), y estipulando que el tiempo de construcción correspondería a tres (3) meses y medio (1/2), contados a partir del 4 de febrero de 2014 (Cfr. fojas 3-6 del expediente administrativo aportado por la entidad).

De acuerdo a las constancias procesales que reposan tanto en el expediente judicial como en el administrativo, se corrobora que los acuerdos estipulados para llevar a cabo la construcción, fueron realizados entre una empresa, en este caso **Grupo López, S.A.** y una persona natural, Lorraine Anne Cowl, quien además aportó ante la entidad competente de la protección al consumidor, copias de nueve (9) cheques pagados a favor de Edgar J López, quien funge como propietario de la empresa constructora, de los cuales al contabilizar las sumas entregadas generan un total de veintiséis mil ochocientos ochenta y nueve balboas con treinta y cuatro centésimos (B/.26,889.34) (Cfr. fojas 8-11 del expediente administrativo aportado por la entidad).

En ese orden, resulta necesario enfatizar, que una vez la entidad tuvo conocimiento de las reclamaciones de la consumidora, convocó a la empresa **Grupo López, S.A.** con el objetivo de conocer sus descargos, pues en el contrato suscrito, ni en su anexo, se observaba algún detalle relacionado al porcentaje de descuento por razón de la edad del cliente; sin embargo, tal como se observa en el informe de conducta, la empresa no atendió a los innumerables llamados de la entidad por lo que ésta procedió a condenarle con multa de cincuenta balboas (B/.50.00) por desacato (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial y 23-24 del expediente administrativo aportado por la entidad).

Ahora bien, la situación jurídica planteada nos permite señalar la equívoca argumentación de la demandante, ya que al comparecer ante la entidad en atención al procedimiento administrativo de queja instaurando en su contra, se refirió a los inconvenientes personales entre las partes, y no justificó porque había omitido aplicar el descuento del 20% al total del costo de la construcción de la obra, si la persona con la que celebraban el contrato resultaba ser una persona de la tercera edad

que le amparaba el beneficio determinado en el artículo 1 (numeral 10) del Texto Único de la Ley 6 de 1987; es por ello, que la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, procedió a resolver la condena de catorce mil seiscientos balboas (B/.14,600.00) a favor de la consumidora, tomando como referencia la suma total determinada en el contrato de construcción, aunado a la aplicación de una multa por el valor de cincuenta balboas (B/.50.00), por razón de la responsabilidad de no aplicar el descuento correspondiente (Cfr. fojas 60-61 del expediente administrativo).

No obstante, cuando la entidad conoció los argumentos del agente económico en grado de apelación, solicitó un desglose de los cálculos correctos para la construcción y los impuestos aplicables, concluyendo, tal como lo citamos en párrafos precedentes, que debía realizarse una modificación en la suma a devolver a la consumidora, la suma de cuatro mil setenta y tres balboas con cuarenta centésimos (B/.40,073.40), manteniendo la multa de cincuenta balboas (B/.50.00), pues pese a la disminución de la suma a devolver, lo cierto es que la empresa incurrió en una infracción a la ley especial de protección de las personas de la tercera edad (Cfr. foja 140-144 del expediente administrativo aportado por la entidad).

De esta forma, queda claro que la **sociedad Constructora López, S.A.** es responsable de incumplir con el descuento reconocido por ley, al momento de celebrar el contrato de construcción de obra, en el año 2014, por lo que mal puede señalar en esta oportunidad que existe una mala fe por parte de la consumidora, introduciendo un certificado de propiedad, pues cuando se acordó definir las obligaciones y acuerdos entre las partes en el año 2014, el agente económico estaba claro que el contrato no se estaba suscribiendo con una persona jurídica, sino con una persona natural, quien cumplió con las entregas de dinero acordadas para las distintas etapas de la construcción.

Visto lo anterior, resulta evidente que las violaciones alegadas por la actora son inciertas, pues la **Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, de manera precisa llevó a cabo la atención de la queja, cumpliendo con todo el procedimiento dispuesto en la ley, convocando a la empresa para que presentara sus descargos, y efectuando un minucioso

análisis de los hechos planteados por las partes, por lo que solicitamos a los Magistrados que integran la Honorable Sala Tercera de lo contencioso administrativo, que desestimen las pretensiones contenidas en la acción ensayada.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución DNP No.020-18J de 14 de mayo de 2018, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia**, ni su acto confirmatorios; y, en consecuencia, se desestime las demás pretensiones de la demandante.

IV. **Pruebas.** Se **aduce** como prueba documental, la copia autenticada del Expediente Administrativo No.05-14J, contentivo de la investigación administrativa en contra del agente económico **Constructora López, S.A.** que corresponde a este proceso y que ha sido aportado por la entidad demandada junto a su informe de conducta.

V. **Derecho.** No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 837182021