

REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL
Panamá, veintitrés (23) de julio de dos mil veinticinco (2025).**

VISTOS:

El Licenciado José Serfaty, actuando en nombre y representación de la sociedad **MYS, S.A.**, ha presentado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, así como su acto confirmatorio contenido en la Resolución N°ADPC-1250-23 de 31 de mayo de 2023, proferida por el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, y para que se hagan otras declaraciones.

La presente demanda fue admitida mediante Resolución de veintiuno (21) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), en la cual se ordenó correr traslado a la entidad demandada para que remitiera su informe explicativo de conducta, a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera concepto en favor del acto impugnado y al señor Luis Romano Broce Echevers, para que presentara las objeciones de rigor, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946 (Cfr. F.26).

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDANTE Y HECHOS EN QUE FUNDAMENTA LA ACCIÓN.

La parte actora solicita que se declare la ilegalidad de la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (en adelante ACODECO), así como su acto confirmatorio contenido en la Resolución N°ADPC-1250-23 de 31 de mayo de 2023, dictada por el Administrador de la ACODECO; y, como consecuencia de ello, se deje sin efecto cualquier sanción económica impuesta por la ACODECO, y que guarde relación con la denuncia interpuesta por el señor Luis Romano Broce Echevers.

El apoderado judicial de la parte actora, explica en los hechos que fundamentan la demanda que, el día 18 de diciembre de 2022, el señor Luis Romano Broce Echevers presentó queja por supuestos vicios ocultos de la vivienda N°82, Modelo Royal del proyecto Brisas del Campo, ubicado en el Corregimiento de Juan Demóstenes Arosemena, Distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste, cuya promotora es la Inmobiliaria **MYS, S.A.**, alegando fallas en las instalaciones eléctricas e incumplimiento en las observaciones descritas al momento de la entrega, mediante escrito firmado por la Ingeniera Liliana Frías, en el cual se indicó que la casa no coincide con los planos comprados y adquiridos en la promotora, generando el número fiscal 12410 de 26 de mayo de 2017.

Señala que, la ACODECO admitió la denuncia el día 4 de febrero de 2021, bajo el número 660-20D, la cual se corrió en traslado por 5 días al agente económico, y fijó fecha 22 de marzo de 2021, a las 2 pm, para la celebración de la audiencia, en la cual aportaron y adujeron pruebas, cuya admisión fue resuelta, mediante providencia de 2 de agosto de 2021, entre las cuales se ordenó girar oficio al Departamento de Bomberos del Distrito de La Chorrera para que facilitara una copia del plano correspondiente a la casa N°82, del proyecto Brisas del

Campo; el cual fue enviado con fecha 26 de abril de 2021, según Nota DNP/DDQ/EEC/138-2021.

Que ante ello, el Departamento de Bomberos respondió lo solicitado, por medio de la Nota ZRPO-OC-NOTA-132-2021 de 11 de mayo de 2021, indicando que es práctica de las promotoras aprobar un plano y con ello solicitar el certificado de construcción de varias casas, razón por la que solicitaron les proporcionaran el modelo de la casa N°82, el N° de Plano, N° de certificado de construcción, el año en qué fueron otorgados los mismos, para poder así identificarlos y darle seguimiento a la petición.

Agrega la demandante que, a pesar de la petición hecha por el Departamento de Bomberos, a efectos de responder a la prueba de oficio que adujo, la ACODECO emitió la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, cuya nulidad se pretende con la presente demanda.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

La parte demandante alega que el acto administrativo impugnado contraviene lo dispuesto en los artículos 34 y 52, numeral 4 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000 "Por la cual se aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales".

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que rija, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.”

“**Artículo 52.** Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados, en los siguientes casos:

1

(...)

4. Si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del debido proceso legal.”

Destaca que las normas citadas han sido lesionadas en forma directa, por omisión, pues la entidad emitió la resolución demandada sin valorar ni practicar plenamente la prueba aducida que consistía en un oficio al Cuerpo de Bomberos de La Chorrera, entidad que custodia los planos eléctricos de la Casa N°82, la cual al dar respuesta al mismo, solicitó que ACODECO le remitiera información necesaria del inmueble para poder cumplir con lo requerido, lo cual evidencia una violación al debido proceso legal, limitando su derecho de defensa.

Igualmente, alude que en la fase de notificación y traslado de la demanda, no se le dio tiempo oportuno para preparar sus descargos, pues al momento de la citación N°1 a la representante legal de la sociedad sancionada, no se le hizo entrega de la copia de la denuncia ni de la providencia de admisión, sino hasta la presentación del poder el día 22 de marzo de 2021, fecha en que se celebró la audiencia, cuartando su derecho de defensa, en directa violación del debido proceso legal.

III. INFORME EXPLICATIVO DEL FUNCIONARIO DEMANDADO

Por medio de la Nota A-003-2024/JQQ/Legal de 2 de enero de 2024, el Administrador General de la ACODECO envió a esta Colegiatura el informe de conducta correspondiente, visible de fojas 37 a 54 del expediente judicial.

En el referido escrito, señala que Luis Romano Broce presentó denuncia el día 28 de diciembre de 2020, contra el agente económico **MYS, S.A.**, por supuesta

violación de las normas de Protección al Consumidor contenidas en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, la cual fue admitida el día 4 de febrero de 2021, por cumplir con los requisitos contemplados en el artículo 116 de la citada ley, de manera que se corrió en traslado al agente económico por el término de 5 días hábiles, donde se fijó fecha de audiencia el día 22 de marzo de 2021, a las 2 p.m.; citación que fue recibida el 18 de febrero de 2021, de parte de la empresa **MYS, S.A.**, previa ejecución de las siguientes diligencias:

1. Informe de diligencia N°1 de 12 de febrero de 2021, para notificación de la citación N°1, que no se pudo entregar debido a que el local estaba cerrado.
2. Informe de diligencia N°2 el 15 de febrero de 2021, para notificación de la citación N°1, que no se pudo entregar debido a que el local estaba cerrado.
3. Informe de llamada telefónica de 25 de febrero de 2021, en donde consta que el consumidor fue puesto sobre aviso de la fecha y hora de la audiencia a celebrarse.

Expone que, para el 19 de marzo de 2021, el agente económico **MYS, S.A.**, mediante apoderada legal, presentó certificado de registro público como constancia de su existencia; y, para el 22 de marzo de 2021, mediante otro apoderado presentó poder especial de representación.

Señala que, en el Acta de audiencia de 22 de marzo de 2021, consta la comparecencia del consumidor, Luis Romano Broce, y del agente económico **MYS, S.A.**, junto a su apoderado legal, a quienes se les informó lo dispuesto en la ley, y en la cual se consignó todo lo referente a las pruebas aportadas por cada parte, y que la mismas no llegaron a ningún acuerdo.

Sostiene que, a través de la Nota DNP/DDQ/EEC/138-2021 de 26 de abril de 2021, el Director Nacional de Protección al Consumidor de la ACODECO, solicitó al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá Oeste, copia del plano de la casa N°82, del Proyecto Brisas del Campo de la Promotora **MYS, S.A.**; así también, mediante la Nota DNP/DDQ/EEC/139-2021 de 26 de abril de 2021, requirió al Departamento de Ingeniería Municipal del Municipio de La Chorrera,

una copia del mismo plano, lo cual fue atendido por medio de Oficio-DIM-352-21 de 10 de junio de 2021.

Añade que, con el Auto de 27 de agosto de 2021, el Director de la Dirección Nacional de Protección al Consumidor se pronunció sobre la admisibilidad de las pruebas aportadas por las partes, las cuales constan en el expediente administrativo N°660-20D. Decisión que fue notificada a los interesados, a través del Edicto N°SG-2031-2021 D, fijado el 17 de septiembre de 2021, por el término de veinticuatro (24) horas.

Continúa indicando que, previa valoración del caudal probatorio recabado en la investigación administrativa y de las alegaciones de las partes, se emitió la Resolución DNP N°175-21 DD de 7 de octubre de 2021, la cual fue notificada al consumidor, el 14 de enero de 2022 y al agente económico demandado, el 8 de febrero de 2022, quien interpuso recurso de apelación que fue resuelto, a través de la Resolución N°ADPC-1250-23 de 31 de mayo de 2023, dictada por el Administrador de la ACODECO, confirmando la decisión principal, que fue notificada personalmente al apoderado especial del agente económico, el 23 de junio de 2023, y al consumidor el día 6 de junio de 2023.

Expone, además, que el 3 de julio de 2023, el consumidor presentó nota indicando el incumplimiento por parte del agente económico **MYS, S.A.**, por lo que el Director Nacional de Protección al Consumidor de ACODECO, por medio de Auto de 25 de julio de 2023, admitió el Incidente por Desacato, que fue notificado personalmente al consumidor el 17 de agosto de 2023, y al apoderado especial del agente económico, el 14 de agosto de 2023, quien por medio de memorial de 18 de agosto de 2023, presentó contestación al mismo.

Por lo anterior, el Director Nacional de Protección al Consumidor, a través de la Resolución DNP N°429-23 DD de 18 de septiembre de 2023, previa valoración del caudal probatorio recabado en la investigación administrativa, resolvió declarar en desacato a la sociedad **MYS, S.A.** y le impuso una multa

diaria de cien balboas, hasta que cumpla con lo dispuesto en la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, confirmada por la Resolución N°ADPC-1250-23 de 31 de mayo de 2023; ante lo cual, el agente económico presentó recurso de reconsideración.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El entonces Procurador de la Administración, mediante la Vista Fiscal Número 931 de 21 de mayo de 2024, consultable de foja 78 a 94 del cuadernillo judicial, dio contestación a la demanda objeto de examen, solicitando a la Sala que declare que no es ilegal el acto impugnado.

Como sustento de su opinión legal señala que, las actuaciones de la entidad demandada se ajustaron a Derecho, ya que, como autoridad competente para conocer dicho proceso, luego de admitir la queja presentada por el consumidor, procedió a citar a la sociedad **MYS, S.A.**, conforme a lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia; que no se configura violación al debido proceso, pues la empresa en el término de traslado no presentó su escrito de contestación respecto de las acusaciones endilgadas por el incumplimiento de garantía, de acuerdo a lo establecido en el artículo 127 (numeral 9) de la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, que dispone las reglas que rigen estos procesos; y, que el agente económico pudo hacer efectivo su derecho de defensa durante todo el proceso administrativo, pues adujo pruebas y ejerció los recursos legales que consideró pertinentes para respaldar sus argumentos.

Por otro lado, indica que la entidad demandada garantizó la práctica de las pruebas aducidas por ambas partes, respetando el contradictorio y ajustándose a los parámetros determinados por la legislación aplicable, pues las piezas procesales evidencian que el 30 de julio de 2017, el agente económico hizo formal entrega del juego de llaves de la residencia N°82 a Luis Romano Broce Echevers, quien en el acto manifestó su inconformidad con relación a algunos aspectos

observados en la vivienda al momento que hizo la visita de la misma, lo cual quedó consignado en el documento suscrito por ambas partes, en el que se destaca que el cliente estaba inconforme con el tema del plano eléctrico, ya que el plano entregado no concuerda con lo que vio en la residencia.

Sostiene que, de los elementos de convicción aportados por el consumidor, se infiere que este último, por causa de las inconsistencias reportadas, remitió dos notas a la promotora manifestando su disconformidad e intención de obtener una pronta respuesta, para que se realizaran las reparaciones correspondientes; circunstancia que no fue desvirtuada por el agente económico durante el proceso administrativo efectuado por la ACODECO a solicitud de parte interesada, pues no aportó prueba en contrario que demostrara que había satisfecho los aspectos advertidos por el consumidor demandante, o que lo requerido no tenía asidero legal, de acuerdo al contrato.

Refiere que, en atención al principio *indubio pro consumidor*, consagrado en el artículo 127 (numeral 12) de la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, al existir desventaja del cliente ante un proveedor, resulta desequilibrado imponerle al consumidor la obligación de demostrar el defecto del bien, servicio o producto, partiendo de la premisa de que el agente económico se encuentra dentro de un proceso en mejores condiciones, en mayor aptitud para proporcionar el material probatorio vinculado a la materia controvertida.

Con base en las evidencias probatorias, estima que la entidad demandada ordenó al agente a realizar los trabajos de reparación o a pagar una multa pecuniaria comprendida dentro del rango expuesto en la norma (hasta 25,000.00 balboas), que comprende la mano de obra y materiales en concepto de inconsistencias detectadas y los vicios ocultos presentados en el inmueble, tal como lo dispone el artículo 104 (numeral 3) de la precitada ley.

V. DECISIÓN DE LA SALA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 206, numeral 2 de la Constitución Política y 97, numeral 2 del Código Judicial, esta Sala es competente para revisar, declarar la nulidad por ilegal de los actos administrativos y restablecer el derecho particular violado.

En primer lugar, se advierte que la empresa demandante cuestiona la legalidad de la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la ACODECO, mediante la cual se ordenó lo siguiente (Fs. 66 a 71 del expediente administrativo):

“PRIMERO: ORDENAR al agente económico MYS, S.A., sociedad anónima registrada a Folio 754862, de la Sección Mercantil del Registro Público, REALIZAR los trabajos de reparación y adecuación a la vivienda N°82 del proyecto Brisas del Campo, descritos en la cotización visible a fojas 18 del expediente, que comprenden mano de obra y materiales por la suma total de Cuatro Mil Setecientos Sesenta y Un Balboas con Cincuenta Centésimos (B/.4,761.50), por las inconsistencias detectadas y los vicios ocultos presentados en el inmueble, sin costo alguno, a favor de LUIS ROMANO BROCE ECHEVERS,; o en su defecto pagar la suma antes señalada a favor del consumidor, para que este efectúe dichos trabajos.

SEGUNDO: SANCIONAR al agente económico MYS, S.A., sociedad anónima debidamente registrada a Folio 754862, de la Sección Mercantil del Registro Público, con MULTA de Quinientos Balboas (B/.500.00), por haber infringido las disposiciones legales en materia de protección al consumidor.

TERCERO: Contra la presente resolución cabe el recurso de apelación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, cuyo escrito podrá remitirse a la cuenta de correo electrónico habilitado para tal fin por la Autoridad procesosdequeja@acodeco.gob.pa. Vencido el término anterior y sustentado el recurso de apelación, el opositor contará con los cinco (5) días hábiles siguientes para presentar escrito de oposición, el cual podrá remitir a la cuenta de correo electrónico procesosdequeja@acodeco.gob.pa.

CUARTO: Esta resolución deberá cumplirse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes contados a partir de su ejecutoria (después de vencido el término de cinco (5) días para presentar recurso de apelación contra la presente resolución); de lo contrario se sancionará al agente económico por desacato, con multa diaria y reiterativa de Cincuenta Balboas (B/.50.00) a Cien Balboas (B/.100.00). En caso de incumplimiento de lo ordenado, el consumidor tendrá que comunicarlo por escrito a la Autoridad, para lo

cual cuenta con el término de dos (2) días hábiles siguientes desde el momento que tuvo conocimiento del incumplimiento, mismo que podrá ser remitido a la cuenta de correo electrónico habilitado para tal fin por la Autoridad...".

Así también, se solicita la nulidad de la Resolución N°ADPC1250-23 de 31 de mayo de 2023, dictada por el Administrador de la ACODEO, con la cual se confirma la sanción impuesta, con fundamento en la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007 y el Decreto Ejecutivo N°46 de 23 de junio de 2009 (Cfr. Fs. 81 a 85 del expediente administrativo).

En consecuencia, la parte actora alega que el acto administrativo impugnado vulnera los artículos 34 y 52, numeral 4 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, pues sostiene que la emisión del acto demandado se llevó a cabo sin la práctica de las pruebas aducidas, afectando su derecho de defensa, en violación del debido proceso legal y, por tanto, la ley aplicable.

Previo a las consideraciones de fondo que le corresponde al Tribunal emitir, estimamos oportuno destacar que, en materia de protección al consumidor, la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007 (modificada por la Ley N°14 de 20 de febrero de 2018), posee un carácter proteccionista en la búsqueda del equilibrio económico en beneficio del consumidor, para lo cual ha establecido normas y principios destinados a garantizar la relación entre el consumidor y los agentes económicos, de manera que el proceso y el procedimiento que se adopte para resolver las controversias que surjan entre las partes de esta relación de consumo, responda a la naturaleza, características y necesidades de los mismos.

Entre los principios que rigen la relación de consumo, tenemos el principio *indubio pro consumidor*, descrito por el Doctor Luis Camargo Vergara, en su obra "Régimen Jurídico de Los Mercados", en la cual señala que: "*La protección que la Constitución y la Ley le dispensa a los consumidores, presume el carácter tuitivo que en las relaciones de consumo se establece en beneficio de la parte más débil en la relación jurídica que se produce entre proveedores y consumidores, que*

tiene como presupuesto la debilidad estructural del sistema económico, en lo que respecta al equilibrio que debe existir entre los agentes económicos que mueven la oferta de bienes y servicios y la demanda de esto por parte de los compradores y consumidores." (Camargo Vergara, Luis. Régimen Jurídico de Los Mercados. Panamá: Imprenta Articsa, 2012, Pág. 81)

La cita doctrinal permite deducir que, dentro de las relaciones de consumo se le debe garantizar a los consumidores una protección eficaz de sus intereses económicos, mediante un trato equitativo y justo en toda relación, como persona natural que adquiere de un proveedor bienes o servicios finales de cualquier naturaleza, lo que presupone una obligación de los agentes económicos de indemnizar los perjuicios que causen a los consumidores, basados también en el principio "*favor debilis*" que reconoce la condición de debilidad intrínseca de los consumidores frente a los proveedores.

Ahora bien, de las constancias procesales que reposan en el expediente administrativo, se advierte que la génesis de la presente causa se da con la "**Queja N°660-20D**" presentada por Luis Romano Broce Echevers, ante la ACODECO el **28 de diciembre de 2020**, junto al material probatorio pertinente, con la cual reporta el incumplimiento de garantías y vicios ocultos de la vivienda N°82 del proyecto inmobiliario Brisas del Campo, Arraiján, Panamá Oeste, relacionadas con "*fallas en las instalaciones eléctricas e incumplimiento de las observaciones descritas al momento de la entrega firmada por la Ingeniera Liliana Frías y hasta la fecha no atendidas a la vez dejar constancia que al momento de recibir la casa nos percatamos que la misma no coincide con los planos comprados y adquiridos en la promotora generando # de recibo fiscal 12410 del 26 de mayo de 2017*" (Cfr. fs.1 a 2 del expediente administrativo).

En atención a lo expuesto, corresponde examinar las normas legales que guardan relación con la materia, así como el argumento y el material probatorio

H2C
119

presentado por las partes, con el objetivo de verificar la viabilidad o no de lo pretendido con la demanda.

En este sentido, tenemos que La Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, en su artículo 36 (numeral 4), reconoce la obligación del proveedor de informar al consumidor sobre las garantías de los productos o servicios y las condiciones de esta, obligándose a responder por el estado físico del mismo y su adecuado funcionamiento acorde con el fin para el cual fue fabricado, y por la eficiencia en la ejecución o realización del servicio contratado.

En cuanto a las obligaciones del proveedor en la garantía, el artículo 46 de la mencionada ley dispone que ante los defectos del producto o por causas imputables al fabricante, importador o proveedor, este último estará obligado a la reparación de dichos bienes o a su reemplazo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que se presente la respectiva reclamación, y ante la imposibilidad de ser reparado, el proveedor estará obligado a reemplazar el bien por otro igual o a devolver las sumas pagadas.

Por su parte, el artículo 48 de la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, establece que cuando los bienes presenten defectos o **vicios ocultos** que hagan imposible el uso para el que son destinados, o que disminuyan de tal modo su calidad o la posibilidad de su uso, y que de haberlos conocido el consumidor no los hubiera adquirido o hubiera dado un menor precio por ellos, el proveedor estará obligado a recibirlos y a devolver las sumas pagadas por el consumidor, según lo establece el Código de Comercio. No obstante, el consumidor podrá optar por recibir una rebaja en el precio, sin derecho a reclamo posterior.

En relación al plazo de garantía, el artículo 49 de la misma ley consagra que, en el caso contenido en el artículo 46 citado, ante la notificación que de manera inmediata realice el consumidor al proveedor sobre las anomalías que el bien presente, este último procederá a reparar el bien en su almacén o taller o en el domicilio del consumidor, según estime conveniente.

Las denuncias o quejas que el consumidor presente contra un agente económico, por infracción de las normas de protección al consumidor, deben ser tramitadas por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la ACODECO, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 100 de la citada Ley:

"Artículo 100. Funciones específicas del Director Nacional de Protección al Consumidor. Además de las funciones generales previamente establecidas para los directores nacionales, corresponderá al Director Nacional de Protección al Consumidor el ejercicio de las siguientes funciones específicas:

1. Procurar la solución de controversias entre proveedores y consumidores por medio de la conciliación.
2. Iniciar, de oficio o a petición de parte, investigaciones administrativas por posibles actos que vulneren los derechos del público consumidor, y aplicar las sanciones correspondientes.
3. Conocer y decidir, a prevención con los tribunales de justicia competentes y hasta la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00), los procesos de decisión de quejas que presenten los consumidores, en forma individual o colectiva, en contra de los proveedores de bienes y servicios en relación con las infracciones a las normas de protección al consumidor consagradas en esta Ley, y aplicar las sanciones correspondientes, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. También podrá, entre otras, pero no limitado, ordenar el reemplazo del bien o servicio, su reparación o la devolución de las sumas pagadas por el consumidor. Cuando se trate de reclamaciones sobre vehículos de motor, la competencia para conocer y decidir a prevención será de hasta treinta mil balboas (B/.30,000.00).

.../".

En este mismo orden de ideas, conviene analizar las disposiciones legales que regulan el procedimiento administrativo en esta materia, contenidas en el Título V, Capítulo III, de la Ley N°45 mencionada, que aluden al Proceso de Decisión de Quejas, y señalan lo siguiente:

"Artículo 116. Inicio de investigación. Cualquier consumidor que se considere afectado por violaciones a las disposiciones de protección al consumidor, de conformidad con la ley y los reglamentos, por parte de proveedores de bienes o servicios, podrá presentar ante la Autoridad solicitud de queja, de acuerdo con las normas de competencia previamente establecidas para esta institución.

La presentación de la queja se hará por escrito ante la Dirección Nacional de Protección al Consumidor, y deberá indicar las generales del consumidor y del agente económico o proveedor de servicios, así como los fundamentos de hecho que dan lugar a la queja.

De admitirse la queja, el Director Nacional de Protección al Consumidor o el funcionario que él designe, dictará una providencia en la cual se hará constar tal circunstancia y se indicará la fecha y la hora para la celebración de la audiencia respectiva.

En dicha providencia se correrá traslado de la queja, al agente económico o proveedor de servicios, por un término de cinco días hábiles."

“Artículo 117. Citaciones. La boleta de citación indicará el lugar, la fecha, la hora y el motivo de la diligencia, y **será entregada al representante legal del proveedor o al encargado que se encuentre en ese momento, de no hallarse el primero**, a más tardar con tres días de anticipación.

Las personas naturales podrán otorgar poder mediante carta o documento simple. Sin embargo, las personas jurídicas deberán ser representadas por quien acredite su calidad de representante mediante los instrumentos legales pertinentes. En los casos en que se presenten poderes especiales, estos deberán contener facultades expresas para conciliar y transigir. Si la persona requerida no compareciera a dos citaciones sin previa excusa justificada, la Autoridad podrá declarar el desacato, si fuera el caso.” (Lo destacado de la Sala)

Con relación a los medios de probatorios, el artículo 119 lex cit, establece que con el formulario de queja y durante la celebración de la audiencia, el consumidor y el proveedor podrán presentar todos los medios probatorios admitidos por el Código Judicial.

En relación a lo anterior, el **Decreto Ejecutivo N°46 de 23 de junio de 2009**, en el Título II, Capítulo I, del proceso de investigación a los agentes económicos, **reglamenta el procedimiento administrativo** contemplado en el **Título V de la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007** y, en su artículo 49, dispone lo siguiente:

“Artículo 49. Investigaciones administrativas. En ejercicio de sus funciones específicas, el Director Nacional de Protección al Consumidor podrá iniciar de oficio o a petición de parte, investigaciones administrativas por posibles actos que vulneren los derechos de los consumidores y aplicar las sanciones correspondientes. Para brindar un carácter oficial a la actuación de los funcionarios que realicen inspecciones o verificaciones, se les proveerá de carné de identificación numerada, que al efecto extenderá el Director Nacional de Protección al Consumidor y que deberá ser presentado al interesado antes de la inspección o cualquier otra actuación que se realice.

Ante una denuncia o verificación de oficio, se procederá a la apertura o cierre y archivo del procedimiento y en su caso se expedirá boleta de citación por única vez, que podrá ser emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor o quienes el mismo designe.

La misma indicará el lugar, la fecha y la hora en que deberá presentarse a rendir descargo sobre la presunta infracción que motivó la actuación y será entregada al representante legal del proveedor o al encargado que se encuentre en ese momento, de no hallarse el primero, con tres (3) días de anticipación como mínimo a la fecha establecida para rendir el descargo.

El proveedor o agente económico podrá comparecer y realizar todas sus gestiones de manera directa o mediante abogado. Esto se entiende sin perjuicio del derecho de las partes de hacerse representar por abogado, aun luego de que hayan comparecido ante la Autoridad de manera directa, o a continuar el trámite de manera directa, aun cuando hayan comparecido mediante abogado.

123
122

Las personas naturales podrán otorgar poder mediante carta o documento simple a quien lo representará en el procedimiento. Las personas jurídicas deberán ser representadas por quien acredite su calidad de apoderado o representante legal mediante los instrumentos correspondientes y con facultades suficientes.

Si la persona requerida no compareciera a la citación sin previa excusa justificada, la Autoridad podrá declarar el desacato, según el caso. La justificación de la incomparecencia operará en una sola oportunidad.

En ocasión de rendir descargo, el proveedor podrá presentar todos los medios probatorios admitidos por el Código Judicial y con ello, las actuaciones pasarán al despacho de la Dirección Nacional de Protección al Consumidor para su decisión.

La resolución será notificada al representante legal del proveedor o agente económico.

Si la parte que hubiera de ser notificada personalmente no fuera hallada en horas hábiles en la oficina, la habitación o el lugar designado por ella, en dos días distintos, será notificada por edicto de puerta y se dejará constancia en el expediente de dicha fijación.

Contra la decisión del Director Nacional de Protección al Consumidor podrá interponerse y sustentarse dentro de los cinco (5) días de la notificación, recurso de apelación ante el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.

El recurso de apelación se concederá con efecto suspensivo y agotará la vía gubernativa...”.

En esta misma línea, los artículos 54 y 55 del Decreto reglamentario citado, consagran lo que a continuación se plasma:

“Artículo 54. Inicio de investigación. Cuando existan presuntas infracciones a las disposiciones de esta Ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que en consecuencia se dicten, **la Autoridad iniciará actuaciones administrativas por queja de quien tenga un interés particular.**

La presentación de la queja se hará por escrito ante la Dirección Nacional de Protección al Consumidor, oficinas provinciales o en las Dependencias Municipales que disponga la Autoridad **en los términos establecidos en el artículo 116 de la Ley y una vez admitida**, el Director Nacional de Protección al Consumidor o el funcionario que el mismo designe, **dictará una providencia y la correspondiente boleta de citación, en la cual se hará constar tal circunstancia y se indicará la fecha y la hora para la celebración de la audiencia respectiva. De la queja se correrá traslado por un término de cinco (5) días hábiles al representante legal del agente económico o a su encargado para que conteste la misma.**

Si fuere necesario, previamente adoptará las medidas pertinentes para aclarar y corregir los errores que puedan existir sobre la identificación y condiciones generales de las partes involucradas, bajo apercibimiento de archivo.” (Énfasis de la Sala)

“Artículo 55. Citaciones. La boleta de citación, que podrá ser emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor o quienes el designe, **hará el traslado de la queja, indicando el lugar, la fecha, la hora y el motivo de la diligencia con la información pertinente,**

123
124

y será entregada al representante legal del proveedor o al encargado que se encuentre en ese momento, de no hallarse el primero, con tres (3) días de anticipación como mínimo a la fecha establecido para la audiencia. Las partes podrán comparecer y realizar todas sus gestiones de manera directa o mediante abogado. Esto se entiende sin perjuicio del derecho de las partes de hacerse representar por abogado, aun luego de que hayan comparecido ante la Autoridad de manera directa, o a continuar el trámite de manera directa, aun cuando hayan comparecido mediante abogado.

Las personas naturales podrán otorgar poder mediante carta o documento simple a quien lo representará en el procedimiento.

Las personas jurídicas deberán ser representadas por quien acredite su calidad de apoderado o representante legal mediante los instrumentos correspondientes y con facultades suficientes para conciliar y transigir.

Si la persona requerida no compareciera a dos citaciones sin previa excusa justificada, la Autoridad podrá declarar el desacato, si fuera el caso. Las multas diarias que de acuerdo a lo prescrito por el artículo 106 de la Ley se apliquen al agente económico citado que no haya comparecido a las citaciones, podrán extenderse hasta la suma máxima prevista en el artículo 115 de la Ley, en cuyo caso la Autoridad dispondrá su cobro coactivo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley."

En cuanto a los elementos de prueba, el artículo 57 del decreto en mención, dispone que estos serán admitidos solamente en caso de existir hechos controvertidos y siempre que no resulten manifiestamente inconducentes; que los costos de cada práctica de peritaje serán a cargo de la parte que la proponga, salvo que la Autoridad disponga la misma, en cuyo caso los costos serán compartidos por las partes. Destacando, finalmente, que la Autoridad goza de la mayor aptitud para disponer medidas técnicas, admitir pruebas o dictar medidas de no innovar, con el fin evitar que se modifique la situación o el objeto de litigioso.

Frente al marco jurídico expuesto, junto al examen de las constancias probatorias que reposan en el expediente administrativo, el Tribunal aprecia que ACODECO emitió la Providencia de 4 de febrero de 2021, mediante la cual admitió la queja presentada por el consumidor Luis Romano Broce Echevers contra la sociedad **MYS, S.A.**, y, como consecuencia de ello, corrió traslado de la misma a dicho agente económico, por un término de cinco (5) días hábiles, fijando fecha de audiencia el 22 de marzo de 2021, lo cual le fue notificado el día

18 de febrero de 2024 (Citación N°1), tal como se aprecia en el sello visible a foja 42 y reverso del expediente administrativo.

Se observa, además, que previo al trámite de notificación, la entidad demandada llevó a cabo 2 diligencias de notificación, en cuyos informes se dejó constancia que las oficinas del agente económico se encontraban cerradas, así como un informe de llamada telefónica de fecha 25 de febrero de 2021, que establece que se le brindó al consumidor detalles de la audiencia de decisión (Cfr. Fojas 44 a 46 del expediente administrativo).

Así también, se advierte que, el Director-Presidente y Representante legal de la sociedad **MYS, S.A.**, el 19 de marzo de 2021, se presentó al proceso de queja por medio de apoderada especial, a quien le confirió poder para que ejerciera las acciones y recursos que estimara convenientes, y con ello aportó certificado de personería jurídica del agente económico expedido por el Registro Público, **sin presentar formalmente escrito de oposición o contestación a la queja presentada en su contra** (Cfr. Fojas 47 a 48 del expediente administrativo).

Seguidamente, se constata que el agente económico, mediante apoderado especial, el Licenciado Jorge Ceballos, compareció a la audiencia de decisión, el 22 de marzo de 2021, de lo cual se dejó constancia en el Acta de Audiencia, en cuyo contenido se hizo registro de las pruebas que fueron presentadas y aducidas por cada una de las partes en defensa de sus pretensiones, al igual que sus alegatos de conclusión (Ver fojas 48 a 52 del expediente administrativo).

Por otro lado, consultable de fojas 63 a 64 del legajo administrativo, se advierte la Resolución de 27 de agosto de 2021, con la cual la ACODECO admitió las pruebas documentales presentadas y aducidas por las partes, con fundamento en el artículo 119 de la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007 y los artículos 780, 781, 783 y 861 del Código Judicial.

Lo expuesto permite concluir, hasta este momento, que las actuaciones de la entidad demandada se ajustaron a Derecho, pues cumplió con el procedimiento

726
125

que la ley establece en estos casos— *como bien se ha detallado en líneas anteriores*—, de manera que no se ha configurado la infracción al debido proceso legal que alega la demandante, al evidenciarse que no se ha cuartado de ninguna manera su derecho de presentar sus descargos.

Contrario a lo argumentado por el agente económico, se aprecia que, muy a pesar, de tener conocimiento oportuno del término de traslado y de la fecha de audiencia de decisión, **no presentó escrito de contestación en atención a los cargos invocados en su contra por el incumplimiento de garantías y vicios ocultos**, dejando de ejercer su derecho de defensa durante el proceso administrativo, lo que desvirtúa el primero cargo de ilegalidad invocado en la demanda.

Con relación al segundo cargo de infracción aducido por el agente económico, sobre la falta de práctica de la prueba de oficio aducida, relativa a la copia del plano eléctrico de la casa N°82 del proyecto Brisas del Campo, ubicado en la provincia de Panamá Oeste, de las piezas probatorias que reposan en el *dossier* administrativo se observa que la ACODECO, a través de la **Nota DNP/DDQ/EEC/138-2021 de 26 de abril de 2021** y la **Nota DNP/DDQ/EEC/139-2021 de 26 de abril de 2021**, solicitó la copia simple del plano mencionado, al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá Oeste y al Departamento de Ingeniería Municipal del Municipio de La Chorrera, de la provincia de Panamá Oeste, respectivamente.

Ante dicha petición, se aprecia que el Benemérito Cuerpo de Bomberos, mediante la Nota ZRPO-OC-NOTA-132-2021 de 26 de abril de 2021, indicó que es práctica de las promotoras aprobar un plano y con ello solicitar el certificado de construcción de varias casas, por tanto, necesitaba que le fuera proporcionado el modelo de la casa N°82, el N° de plano, N° de certificado de construcción y el año en que fueron conferidos los mismos, para así poder identificarlos y darle seguimiento a lo requerido (Cfr. Foja 59 del expediente administrativo).

127
126

Por su parte, el Departamento de Ingeniería Municipal del Distrito de La Chorrera, por medio del Oficio-DIM-352-21 de 10 de junio de 2021, informó que el proyecto inmobiliario no está ubicado en el Distrito de La Chorrera y, por tanto, en dicha dirección no hay registros del mismo (Fojas 61 del expediente administrativo).

De lo anterior se infiere que, las pruebas documentales presentadas y aducidas por el agente económico **sí fueron practicadas por la entidad demandada**, contrario a lo señalado en su argumento, de manera que la ACODECO respetó el derecho de contradicción y defensa, ajustándose al procedimiento establecido en la ley aplicable. Pruebas que, en conjunto con las aportadas por el consumidor, fueron consideradas suficientes para adoptar la decisión cuya nulidad pretende la parte actora, vencida en fase administrativa.

Sobre este punto, y en razón de la carga probatoria dinámica que rige la materia, el Tribunal observa que la parte demandante no aportó suficientes elementos de juicio, a través de los medios probatorios empleados, que de manera asertiva justificaran que no le correspondía hacer frente a los daños de la vivienda N°82, del proyecto Brisas del Campo, reclamados por el propietario.

Arribamos a esta conclusión, pues no se aprecia en el expediente que la sociedad **MYS, S.A.** presentó el material probatorio que sustentara sus argumentos frente a los cargos de incumplimiento alegados por el consumidor, quien desde el momento en que recibió formalmente la vivienda (30 de julio de 2017), hizo advertencia a la promotora sobre las deficiencias que presentaba la misma, las cuales quedaron consignadas en la constancia de entrega, visible a foja 24 del expediente administrativo, donde claramente se indicó "*Cliente inconforme por temas de plano eléctrico en vista que el plano entregado no concuerda con lo que ven en la residencia*". Además, que ante la falta de respuesta por parte del agente económico, envió sendas notas para que realizaran las reparaciones correspondientes, conforme a los planos originales y aprobados

728
127

para el proyecto, o bien que llegaran a un acuerdo beneficioso para ambas partes, pero fue infructuoso; lo que motivó la presentación de la queja ante la ACODECO, cuya decisión ha sido objeto de impugnación ante esta instancia judicial (Fojas 18 a 23 del expediente administrativo).

Sobre lo señalado, jurisprudencia reiterada de esta Corporación de Justicia ha reconocido la aplicación del principio de la carga dinámica de la prueba en materia del derecho al consumidor, el cual establece que la obligación de probar un hecho no recae necesariamente sobre la parte que lo afirma, sino sobre aquella que se encuentra en mejores condiciones de aportar la evidencia, pues lo que se pretende es un reparto más equitativo de la carga de la prueba, especialmente en casos donde una parte tiene mayor acceso a la información o a los medios para demostrar un hecho controvertido, como en las relaciones de consumo como la que nos ocupa (Sentencia de 2 de agosto de 2022, Petroautos, S.A. vs ACODECO y Sentencia de 10 de abril de 2025, Inmobiliaria Unimax, S.A. vs ACODECO).

Lo planteado demuestra el cumplimiento de las distintas etapas del procedimiento dentro del proceso de queja bajo examen, por parte de la entidad demandada, la cual, respetando los principios del debido proceso y de estricta legalidad, de forma razonada y motivada, — *en atención a la facultad legal reconocida para salvaguardar el derecho de los consumidores*—, mediante la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, determinó el incumplimiento por parte del agente económico **MYS, S. A.**, ordenándole realizar los trabajos de reparación y adecuación de la vivienda señalada, de acuerdo a la cotización aportada por el consumidor (mano de obra y materiales), por las inconsistencias detectadas y los vicios ocultos presentados en el inmueble, sin costo alguno para el consumidor, o en su defecto, procediera a pagar la suma señalada a favor del consumidor, para que el mismo realizara los trabajos de reparación.

Ante estas circunstancias, la Sala concluye que la actuación de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (**ACODECO**), se ajusta a derecho, de modo que no han sido comprobados los cargos de ilegalidad de los artículos 34 y 52, numeral 4 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, por lo que, resulta procedente desestimar los mismos, así como las pretensiones formuladas por la activadora judicial.

En consecuencia, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** la Resolución DNP N°175-21DD de 7 de octubre de 2021, emitida por el Director Nacional de Protección al Consumidor de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, así como su acto confirmatorio contenido en la Resolución N°ADPC-1250-23 de 31 de mayo de 2023, emitida por el Administrador de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia; y, **NIEGA** el resto de las pretensiones formuladas en la demanda.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**
NOTIFÍQUESE HOY 31 DE julio
DE 20 25 A LAS 8:10 DE LA mañana
A Procuraduría de la Administración

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1717 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 25 de julio de 20 25


SECRETARÍA