



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**ORGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO**



74

**PANAMÁ, TRECE (13) DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019).**

Exp N°307-18 (242612018) ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA FIRMA DE ABOGADOS MORGAN & MORGAN, EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE AUTOMÓVILES DE PANAMÁ (ADAP), CONTRA EL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 100, Y EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY N°45 DE 2007.

**Vistos:**

La firma de abogados Morgan & Morgan, actuando en representación de la ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE AUTOS DE PANAMÁ (ADAP), ha presentado acción de Inconstitucionalidad contra el numeral 3 del artículo 100, y contra el artículo 115, ambos de la Ley 45 de 2007, modificados por la Ley 14 de 2018.

El contenido de lo impugnado es del tenor siguiente:

“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:

...

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 hasta de treinta mil balboas (B/.30,000.00).

Artículo 115. Competencia. La Autoridad será competente para conocer y decidir, a prevención con los tribunales de justicia competentes y hasta la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00), las quejas que presenten los consumidores, en forma individual o colectiva, en los casos de violaciones a las normas de protección al consumidor de esta Ley y sus reglamentos por parte de los proveedores de bienes y servicios.

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)".



Quien recurre, ADAP, señala que estas disposiciones contravienen la Constitución Política en sus artículos 2 y 210, entre otros criterios, porque:

"... al otorgarle a la Autoridad la facultad de resolver conflicto entre particulares, se ha desbordado, por desconocimiento del mismo, el límite facultativo establecido en la norma constitucional transcrita al Órgano Ejecutivo, ya que permite que la Autoridad ejerza facultades jurisdiccionales propias del Órgano Judicial, lo cual está privativamente instituido en el artículo 2 de la Constitución Política.

...

... permite a la ACODECO ejercer funciones jurisdiccionales sin contar con la independencia en el ejercicio de sus funciones conforme lo mandata la norma constitucional.

...

... en base a lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política, la función jurisdiccional es competencia exclusiva del Órgano Judicial, por lo que la actuación del Órgano Ejecutivo en adoptar funciones jurisdiccionales vía actos administrativos o legislativos, son contrarios a la misma.

...

Se trata pues, de una injerencia directa y sin ambages, vía legislativa, del Órgano Ejecutivo en la función jurisdiccional del Órgano Judicial que, en este caso, tiene establecido instancias jurisdiccionales especializadas para atender estos conflictos entre particulares. Es una evolución o, tal vez, mejor dicho, involución incluso más grave que las anteriores, toda vez que las incursiones anteriores del Órgano Ejecutivo en la función jurisdiccional obedeció a la falta de instancias especializadas en el Órgano Judicial. En esta ocasión, el Órgano ejecutivo compite con las jurisdicciones especializadas establecidas".

Expuestos estos y otros planteamientos, y analizada la causa bajo los criterios formales propios de dicha etapa, este Tribunal en sede constitucional dispuso su admisión, con lo cual, y en virtud de los turnos correspondientes, la Procuradora General de la Nación emitió concepto sobre los hechos y normas motivo de esta

78

controversia, respecto de lo cual concluyó que las disposiciones señaladas no contravienen la Constitución Política. Esta conclusión se sustentó en los siguientes argumentos:

"De acuerdo con lo argumentado, la norma demandada transgrede el texto constitucional, por cuanto otorga a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, facultades jurisdiccionales privativas del Órgano Judicial, interpretando que es únicamente a través de este último que el Estado puede administrar justicia, olvidando que la facultad sancionadora del Estado o 'ius puniendi', está integrada por dos ordenamientos, es decir, por el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador, los cuales responden a principios básicos comunes elaborados tradicionalmente desde la dogmática jurídico penal.

Así tenemos, que la facultad derivada del 'ius puniendi' también alcanza el ámbito administrativo, a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este entes, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe.



...

... la potestad conferida por la norma demandada ... no excluye la posibilidad de iniciar diversos procesos en los que se despliegue la actividad sancionatoria estatal con fines diferentes, pues en este supuesto, el proceso y la sanción a imponer, tendrían un objetivo y naturaleza jurídica distinta, lo que entraña la posibilidad de que ante un mismo hecho, pudieran intervenir distintas autoridades según sus funciones o competencias, sin que esto implique la vulneración del principio non bis in ídem...

...

... las facultades conferidas... son consecuencia inmediata del reconocimiento de los Derechos del Consumidor como parte de los Derechos Humanos y de la responsabilidad del Estado de establecer los mecanismos para su exigibilidad, quedando establecido en el artículo 49 de la Constitución Política, que se reconoce como garantía fundamental, el derecho a obtener bienes de calidad, información veraz y servicios adquiridos, estableciendo que tanto los mecanismos para garantizar estos derechos, como los procedimientos para sancionar y resarcir los daños ocasionados, debido al incumplimiento de la norma, serían regulados por la Ley.

...

De allí, que la modificación a la cuantía en los procesos que podrá conocer la Autoridad de Protección al consumidor y Defensa de la Competencia, ... constituye un mecanismo de prevención que garantiza no solo el derecho amparado por la Ley, sino que además, procura el acceso eficaz a la justicia ante la inobservancia de la norma por parte de los agentes económicos y en perjuicio del consumidor o población vulnerable, pues de otro

79

modo, los costos de representación y asesoramiento jurídico ante el poder económico, limitarían o impedirían el libre ejercicio del derecho reconocido en el artículo 49 de la Constitución Política Nacional”.

Concluida esta etapa con la opinión del Ministerio Público, inició a fase correspondiente a los alegatos, donde intervino la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), externando su oposición a la petición presentada y señalando en primer lugar, que el marco legal anterior al actual, también reconocía las competencias que se establecen en las normas ahora impugnadas. A lo indicado agrega:

“...existen dos (2) ámbitos de competencia que convergen frente a los supuestos de infracción de las normas de protección al consumidor y, en consecuencia, a la resolución del conflicto generado.

Por un lado, tenemos aquella que deriva en la vía administrativa y que recae sobre la ACODECO, por disposición de los artículos 100 (numerales 3), 115 y 127 de la Ley 45 de 2007...

Por otro lado, de manera privativa, esta norma le otorga competencia a los juzgados municipales para conocer de las demandas o reclamaciones presentadas por los consumidores desde la suma de dos mil quinientos balboas con un centésimo... hasta diez mil balboas....

... desde la promulgación de la Ley 45 de 2007, la tutela de los derechos de los consumidores llevó, necesariamente, a un paralelismo en la vía administrativa y la judicial.

... de las normas indicadas... se evidencia la dicotomía jurisdiccional en cuanto a la tutela efectiva de las normas de protección al consumidor contenidas en la Ley 45 de 2007.

La primera de estas se encuentra contenida en su artículo 83, cuando se refiere a los tribunales especiales. En otras palabras, se refiere a la tutela de los derechos de los consumidores adscrita a la jurisdicción de la esfera judicial. La segunda, consecuentemente, es aquella que se refiere a la tutela de estos derechos en la jurisdicción de la esfera administrativa, por intermedio de la Autoridad.

... los mecanismos desarrollados por la Ley 45 de 2007-tal como lo dispone el artículo 49 de la Constitución Política de Panamá-estriban en la tutela administrativa y en la judicial.

... La coexistencia de la tutela efectiva de los derechos de los consumidores, tanto por la vía administrativa como por la judicial, evidencian el correcto funcionamiento del ejercicio del poder público, tal como lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concordancia con el mandato constitucional de su artículo 49”.



80

Por su parte, la ADAP, mediante sus apoderados judiciales refutó los argumentos de quienes plantean la constitucionalidad de las normas que se han impugnado, señalando que:

“... las normas demandadas por inconstitucionales no pretenden fijar sanciones, sino decidir sobre un conflicto entre un consumidor (o varios) y un proveedor de un bien o servicio, resolviendo en el proceso quién tiene la razón y, asignando una obligación en función de la legislación de protección del consumidor. Es decir, ACODECO no sanciona al proveedor que incumpla la norma, sino que decide en cuanto al conflicto existente entre el consumidor y el proveedor.

... la tesis de la Procuradora General de la Nación es una tesis errada, al confundir la facultad sancionadora de la autoridad con las funciones jurisdiccionales otorgadas por una norma distinta a la sancionadora.

...  
La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia está en lo correcto cuando señala que el artículo 2 de la Constitución Política debe leerse de forma integral, sin embargo, equivoca en la conclusión de dicho análisis.

...  
Eso es muy distinto a utilizar el mandato de armónica colaboración para justificar la incursión de un Órgano esencialmente administrativo en la función más importante para el Estado de Derecho, como lo es la función jurisdiccional, propia del Órgano Judicial.

... bajo circunstancias en las que ya existe una instancia jurisdiccional especializada en hacer cumplir las normas de protección al consumidor, no puede ser reemplazada por una instancia política a efectos de ejercer dicha función jurisdiccional. No sólo es instancia política no es independiente, porque administrativamente tiene que cumplir lo dispuesto por su superior, sino que se agrava, cuando la propia institución encargada de ejercer esa jurisdiccionalidad tiene por mandato defender a una de las partes...

...  
No es dable que, mediante una ley, se establezcan instancias administrativas que compitan por una función jurisdiccional ya creada y fijada en una instancia judicial especializada, como lo son los juzgados municipales que ven privativamente los casos de protección al consumidor, con un procedimiento especializado y sumario, precisamente para cumplir con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política...”.

**Consideraciones y decisión del Pleno:**

Desarrollados los criterios de quienes han intervenido en esta acción constitucional, se procede al análisis jurídico que corresponde.



81

Para tal fin, lo primero a destacar es el punto central sobre el que gira la discusión y, en este caso, a pesar que se impugnan dos artículos de la Ley 45 de 2007, modificada por la Ley 14 de 2018, lo cierto es que el contenido de ambas normativas es similar y, por tal razón, la discusión en torno a ellos se plantean bajo los mismos criterios.

A juicio de la recurrente, (ADAP), el hecho que a través de estos artículos se establezca que la ACODECO puede conocer y decidir a prevención con los tribunales de justicia, sobre una serie de procesos o quejas, contraviene aquella potestad que a su juicio, la Constitución Política establece exclusivamente en el Órgano Judicial. No pudiéndose, bajo su criterio, que esta facultad de administrar justicia sea compartida con entes de naturaleza administrativa, que además no se encuentran revestidos de esa independencia que establece el artículo 210 de la Norma Fundamental.

Frente a este panorama o delimitación conceptual establecida por la recurrente, iniciemos el análisis de rigor señalando, que parte de la controversia que nos ocupa surge por el tema que a ACODECO se le otorga una facultad para conocimiento y decisión de causas, **“a prevención” con los tribunales de justicia.**

Sobre éste último punto, veamos lo que el artículo 238 del Código Judicial señala:

“Competencia preventiva es la que corresponde a dos o más tribunales de modo que el primero que aprehende el conocimiento del proceso previene o impide a los demás conocer del mismo.

Se exceptúan los procesos de alimento en los cuales, aún cuando haya sido aprendido el conocimiento del negocio por un tribunal, por el cambio de residencia del alimentista y a petición de éste, se declinará el conocimiento del negocio al tribunal que ejerce jurisdicción en el lugar del nuevo domicilio”.



A lo indicado se puede agregar:

“La Sala recuerda que la expresión “a prevención” significa “que un juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, por haberseles anticipado en el conocimiento de ella.”  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/1995/A044-95.htm>

82

En términos simples, el conocer a prevención implica que 2 o más "tribunales" están facultados para decidir, por tanto, pueden resolver la controversia planteada, conocer tanto uno como el otro. Entendiéndose que dicho conocimiento implica o conlleva su decisión.

Ahora bien, la pregunta es, ¿debería entenderse, tal y como desarrollan estas definiciones, que esa posibilidad sólo se da entre "tribunales", o pudiera darse, como en la controversia que nos ocupa, entre un ente jurisdiccional y uno administrativo?

Para dirimir este conflicto, iniciemos destacando que esta dualidad en la administración de justicia no es única o exclusiva de los temas relacionados a consumidores o de competencia; por el contrario, en otras materias donde también se cuenta con tribunales especializados, contamos con similar paralelismo. Tal es el caso de la Ley 53 de 1975, en la que se le atribuyen competencias al hoy denominado Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral e, indicándose, en el artículo 1, numeral 5, que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (en ese entonces así llamado), competencia "a prevención con los tribunales de trabajo", sobre las impugnaciones a que se refiere el artículo 394 del Código de Trabajo. Esta disposición recoge y reconoce una situación similar a la que nos ocupa, toda vez que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social o Desarrollo Laboral, no es un ente jurisdiccional, sino administrativo y parte de un Órgano distinto al Judicial, es decir, al Ejecutivo. Razón por la que se observa que opera la misma situación que en esta ocasión se impugna.

Adicional a esto, también podemos hacer referencia a la materia de alimentos, que en su Ley especial, 42 de 2017, señala en su artículo 37 que:

"Son competentes para conocer a prevención de los procesos de alimentos en primera instancia:

1. Los jueces municipales de familia.
2. Los jueces municipales de niñez y adolescencia.
3. Los corregidores.

..."

Como queda en evidencia con la cita que precede, en materia de alimentos, al igual que en la jurisdicción laboral y otras, también es permitido que entes administrativos ejerzan funciones jurisdiccionales y coexistan con los judiciales, ya



83

que como señala la disposición citada, en materia de alimentos la función judicial se comparte con los corregidores que son, o eran (hoy justicia de paz), funcionarios administrativos.

Considerar esta dualidad como inconstitucional, conllevaría incluso a desconocer la justicia administrativa que ejercen tantos y distintas entidades que se encuentran fuera del engranaje judicial. Y, el hecho que este tipo de justicia exista (administrativa), no le resta valor y preponderancia al Órgano Judicial.

A juicio de este Tribunal, la aspiración de la ADAP conllevaría a que posteriormente se desconozca y elimine toda esta estructura y formas de justicia y, con ello, la relevancia y funciones propias de la administración.

Además de esto, pierde de vista la recurrente, que el artículo 49 de la Constitución Política, en su segundo párrafo, permite y da paso a que sea la Ley, quien en materia de defensa del consumidor, establezca *“los mecanismos para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos”*.



Es precisamente en atención a todo lo que encierra este contenido, que la Ley 45 de 2007, modificada por la Ley 14 de 2018, a través de los artículos impugnados, desarrolló lo que la Norma Constitucional le permitía. Por lo que mal podría señalarse que los artículos recurridos, donde se establecen precisamente los mecanismos de salvaguarda de los derechos de los consumidores, y con ello, el “resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes...”, sean contrarios a este específico mandato constitucional.

Ha sido la Constitución Política quien ha permitido que la Ley establezca y desarrolle esas facultades que ahora se reputan como inconstitucionales.

Pero además de estos planteamientos, observa este Tribunal Constitucional que los argumentos descritos por la recurrente, se sustentan en interpretaciones restrictivas de las normas constitucionales que invocó.

84

En ese sentido, es importante aclararle que el artículo 2 constitucional, no impide que ese ejercicio del Poder Público se realice con la intervención u otorgamiento de facultades a entes administrativos o pertenecientes a otros órganos del Estado. Es impensable que hoy día, un Estado de Derecho se cimente y respete en pretensiones que apuntan a que solo sea el Órgano Judicial quien realice funciones sancionatorias o de decisión de conflictos.

El hecho que la ACODECO comparta, "más no sustraiga", con los tribunales de justicia el conocimiento y decisión de ciertos aspectos sobre derechos a los consumidores, en nada limita o desconoce que el Poder Público emane del pueblo. Igualmente, el artículo 2 constitucional que se analiza, señala con claridad que ese Poder se ejerce por los tres poderes del Estado, "conforme" a lo que establece la Constitución.

De esta idea se desprenden dos aspectos importantes. El primero, que el ejercicio de dicho Poder Público no se limita al Órgano Judicial, por lo que pretender cerrar las puertas a la intervención de entes administrativos en la solución de conflictos, sería como desconocer que los demás órganos del Estados y sus dependencias o componentes, no pueden ejercer dicho poder conferido por la propia Carta Magna. Y lo segundo, es que el ejercicio de tal poder, se regula según lo que dispone la Constitución Política y, en este caso, es precisamente ella, quien en el segundo párrafo del artículo 49 abre la posibilidad a que la Ley, tal y como se ha dado en este caso, establezca mecanismos de control y sanción respecto a los derechos del consumidor.

Este planteamiento, en concordancia con todo lo previamente desarrollado, permite determinar que la vulneración de dicho artículo no se concretiza.

Ahora bien, la segunda normativa que señala la recurrente, es el artículo 210 constitucional, relativo a la independencia funcional de jueces y magistrados. Sobre este particular, debemos señalar que el mayor desarrollo que se expone respecto a cómo o por qué surge la vulneración de esta norma, se da en la fase de alegatos, donde, entre otras consideraciones, señala que la ACODECO no es independiente



85

por ser una instancia política que administrativamente cumple lo que dispone su superior, y porque además de ejercer funciones jurisdiccionales, también defiende a una de las partes.

En relación al primer argumento, considera este Tribunal que ese temor al que alude la actora, se hace perdiendo de vista que los jueces y magistrados no son los únicos llamados a actuar con independencia, sino que esta regla y otras más, deben ser respetadas igualmente por todos los servidores públicos o quienes ejerzan una función similar, sin importar a qué dependencia pertenezcan. Esto, en atención a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Constitución Política.

Por otro lado, considera este Tribunal que la actora soslaya que si bien la ACODECO busca preservar los derechos del consumidor, ello no implica que sus acciones sólo estén encaminadas a otorgarle la razón al margen de las pruebas o consideraciones jurídicas. La recurrente desconoce que en los objetivos que la Ley 45 de 2007 establece, se señalan con claridad que estos se centran en "proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios...".

Igualmente, pierde de vista la estructura de la ACODECO, en la cual se puede verificar que no queda en cabeza de una sola persona o dirección la investigación, conocimiento y decisión de todo el proceso, sino que dichas labores se encuentran debidamente divididas. Aunado al hecho que esas funciones que se consideran inconstitucionales, corresponden ser ejercidas por Director Nacional de Protección al Consumidor, reiterándose así la separación funcional que se requiere o exige.

Por otro lado, al analizar los argumentos desarrollados en esta causa, se puede verificar que la Ley 45 de 2007 reformada, mantiene ciertas reclamaciones como de conocimiento privativo, es decir, exclusivo del Órgano Judicial. Por lo que no estamos frente a un desprendimiento absoluto o total de la competencia de los tribunales de justicia en esta materia.



86

Igualmente, consideramos que ADAP yerra en ciertas afirmaciones que desarrolla en sus argumentos, porque contrario a lo que plantea, las normas impugnadas no pretenden reemplazar a los tribunales de justicia en su labor de administrar justicia, lo que se observa es que comparten tal labor.

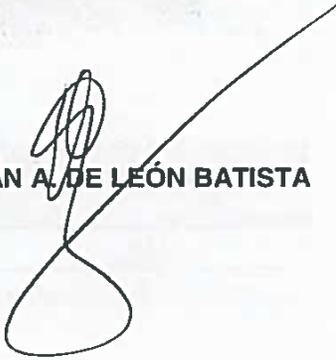
También se equivoca al señalar que no es dable que mediante una ley se establezcan estas instancias administrativas para ejercer la labor judicial, cuando según lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, segundo párrafo, esto si es permitido para salvaguardar los derechos de los consumidores. Por tanto, y contrario a lo que plantea ADAP en uno de sus argumentos, ACODECO y los tribunales de justicia no están compitiendo en esta labor, sino que la comparten.

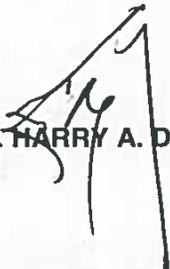
Frente a esta realidad, queda en evidencia que las normas atacadas no vulneran la Constitución Política, por el contrario, entre otros argumentos, los planteamientos de quien recurre representan una visión distinta y alejada de lo que implica el compartir o la coexistencia para el conocimiento y decisión de controversias que se da entre autoridades judiciales y entes administrativos facultados para ejercer dicha función.

En consecuencia, el Pleno de la Corte Suprema, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES el numeral 3 del artículo 100, y el artículo 115, ambos de la Ley 45 de 2007, modificados por la Ley 14 de 2018.

Notifíquese.



  
MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

  
MAG. HARRY A. DÍAZ

  
MAG. EFRÉN C. TELLO C.

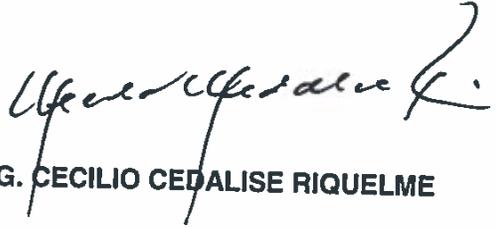
  
MAG. LUIS MARIO CARRASCO

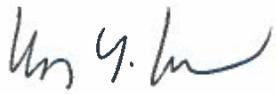
  
MAG. ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
**VOTO EXPLICATIVO**  


MAG. OYDÉN ORTEGA DURÁN

  
MAG. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

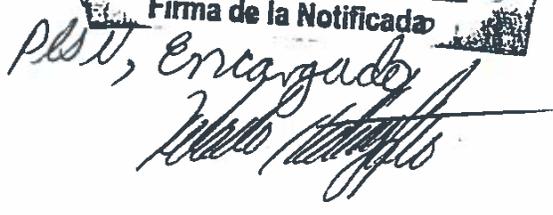
  
MAG. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

  
MAG. CECILIO CEDALISE RIQUELME

  
LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

**SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

En Panamá a los 17 días del mes de Julio del año 2019 a las 4:35 de la Tarde Notifico a la **Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.**

**Firma de la Notificada**  




LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL  
Panamá, 22 de NOV de 2019  
  
Secretaria General  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA



87

**Magistrado Ponente: Hernán De León.**

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR LA FIRMA FORENSE MORGAN & MORGAN, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE DISTRIBUIDORES DE AUTOMÓVILES DE PANAMA (ADAP), PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL NUMERAL 3 DEL ARTÍCULO 100 Y EL ARTÍCULO 115 DE LA LEY NO. 45 DE 31 DE OCTUBRE DE 2007, SEGÚN QUEDÓ MODIFICADA POR LA LEY NO. 14 DE 20 DE FEBRERO DE 2018.**

### VOTO EXPLICATIVO

**MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**



Con el mayor respeto, hago uso de la facultad conferida por el artículo 115 del Código Judicial, presentando mi voto explicativo, respecto a la decisión adoptada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que resuelve **DECLARAR QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el numeral 3 del artículo 100 y el artículo 115 de la Ley No. 45 de 31 de octubre de 2007, según quedó modificada por la Ley No. 14 de 20 de febrero de 2018.

Comienzo señalando que, si bien comparto la decisión adoptada, estimo oportuno hacer una breve explicación, de las razones que tuvo el legislador para realizar la modificación a la Ley No. 45 de 31 de octubre de 2007, a través de la Ley No. 14 de 20 de febrero de 2018, el cual pretende dar cumplimiento al principio rector fundamental en materia de derecho de consumo, es decir, el **interés superior del consumidor**.

La exposición de motivos de la Ley No. 14 de 20 de febrero de 2018, la cual modifica la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, indica que la finalidad es la protección del usuario y consumidor de la Industria automotriz en el territorio nacional, y por tal razón se denomina a dicho proyecto de ley "que protege al consumidor y le brinda garantía de cobertura, a través de empresas

88

automotriz.”, por consiguiente, este elemento es de suma importancia para comprender la intención o espíritu por lo que nace la norma jurídica.

Destacamos que en primer debate, se contó con la participación de la **Asociación de Distribuidores de Automóviles de Panamá (ADAP)**, incluso en ese momento, solicitaron que se conformara una subcomisión para tratar el contenido del proyecto de ley, y entre los sectores afectados participaron, además de la **ADAP**, estuvieron presentes **ACODECO**, Ministerio de Comercio y Cámara de Comercio. Se efectuaron dos reuniones, mismas que se realizaron los días 24 de marzo de 2015 y 13 de enero de 2016, que luego de discutidas y aclaradas las propuestas, se procedió a la aprobación del proyecto de ley. Posteriormente, y habiendo cumplido el Órgano Legislativo con las etapas correspondientes, se procede a la aprobación del proyecto de Ley que hoy conocemos como la Ley No. 14 de 20 de febrero de 2018.

Hecha la explicación anterior, debemos señalar que somos del criterio que la actuación de la Asociación de Distribuidores de Automóviles de Panamá (ADAP) resulta un contrasentido, pues tuvieron participación activa con el nacimiento de la hoy Ley No. 14 de 2018, la cual modifica la Ley 45 de 2007.

Es pertinente destacar que es una obligación del Estado, no sólo velar por el acceso a la jurisdicción y la tutela efectiva de las personas, sino también, conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución Política, garantizar como un derecho fundamental, los derechos básicos de los consumidores, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 49: El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimientos de los daños ocasionados

89

y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos."

Sobre este importantísimo tema, es oportuno destacar lo expresado por el Magistrado del Tercer Tribunal Superior de Justicia y profesor universitario, Doctor Luis Camargo Vergara, cuando se refiere a los deberes del Estado consagrado en el artículo 49 de la Constitución Nacional, así: *"Esta garantía de los derechos de los consumidores a obtener bienes y servicios de calidad y el deber de información que tienen los proveedores de bienes y servicios, frente a estos, es un elemento importante del sistema económico, porque en la misma medida en que se garantiza el principio de la libre empresa y por ende la posibilidad obtener lucro a través de las diferentes actividades comerciales y económicas por los particulares, en el ejercicio de su actividad, deben cumplir con las disposiciones que tutelan los derechos de los consumidores y usuarios y que se encuentran desarrollados de modo integral en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, donde se consagran, no sólo los derechos de los consumidores y usuarios en las relaciones de consumo, sino también el régimen de responsabilidad de los proveedores por los daños causados a los consumidores y el principio de favorabilidad del interés superior del consumidor"* (CAMARGO VERGARA, Luis. **Derecho Procesal de los Consumidores**. Primer Edición. Panamá 2009. Pág. 64-65).

Dentro de este contexto doctrinal y jurídico, somos de la opinión que las normas de competencia que se introducen a través de la Ley No.14 de 2018, encuentra apoyo constitucional en el artículo 49 de la Constitución, toda vez que busca materializar el reconocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios, y esta es la orientación e interpretación que debe adoptarse de su normativa, lo que implica adentrarse en la naturaleza de esos derechos sustantivos con características especiales los cuales subyacen la vulnerabilidad

que el sistema económico propicia en el acceso a servicios y necesidades básicas de los consumidores y usuarios de forma que se procure **un equilibrio en la tutela efectiva de sus derechos**; sin embargo, esta línea de pensamiento no fue abordada en la resolución que nos ocupa.

Además, el principio de favorabilidad en la ley sustantiva, es vital como lo señala la doctrina a manera de un **“interés superior”**, estableciendo una desigualdad jurídica para compensar desigualdades económicas, con el objeto de que se brinde un tratamiento diferenciado a los sujetos destinatarios de la norma especial, siendo la razón lógica de esta ley esa compensación o interés social en favor del consumidor o usuario, en relación con las normativas atacadas dentro de esta acción de inconstitucionalidad; por esta razón, es que la ley sustantiva establecía esa desigualdad jurídica a favor de los usuarios, que debía ser adecuada a la norma adjetiva, tal y como se llevó a cabo por el legislador patrio.

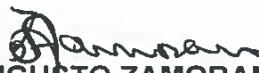
En efecto, **el Estado procura exaltar el principio del interés superior del consumidor, garantizando ese acceso a la jurisdicción y la tutela judicial efectiva de los consumidores**, previendo en los artículos 100 numeral 3 y 115 de la Ley 14 de 20 de febrero de 2018, las competencias a la Autoridad de Protección del Consumidor y Defensa de la Competencia, para conocer y decidir a prevención con los tribunales de justicia competentes cuando se trate de reclamaciones sobre vehículos de motor hasta treinta mil balboas.

De allí que, con fundamento al principio de los derechos de los consumidores, es que el legislador procuró las modificaciones a la Ley 45 de 2007, lo que nos sirve de sustento para señalar, que no colisionan los artículos 100 numeral 3 y 115 de la Ley 14 de 2018, con los artículos 2 y 210 de la Constitución Política, normas que fueron alegadas por el proponente en la presente acción de inconstitucionalidad.

En definitiva, los parámetros que la propia Ley establece le dota al consumidor o usuario, de un mecanismo de tutela procesal accesible, lo que le permite que se sustancie su trámite, de forma rápida y satisfactoria, **garantizando el principio del interés superior del consumidor**, previsto en el artículo 49 de la Constitución Política, arriba mencionada.

Teniendo en consideración lo antes señalado, es que muy respetuosamente suscribo el presente **VOTO EXPLICATIVO**.

Fecha ut supra

  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
 Magistrado

  
**YANIXSA YUEN**  
 Secretaria General



LO ANTERIOR ES UNA COPIA  
 DE SU ORIGINAL  
 Panamá, 22 de NOV de 2019  
  
 Secretaria General  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**  
**Licda. YANIXSA Y. YUEN C.**  
 Secretaria General  
 Corte Suprema de Justicia