



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de marzo de 2020
C-027-20

Licenciado
Jorge Quintero Quirós
Administrador General
Autoridad de Protección al Consumidor y
Defensa de la Competencia (ACODECO)

Referencia: Consulta sobre “la interpretación, alcance y sentido del artículo 47 de la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007, con sus modificaciones, que trata sobre los vehículos a motor”.

Señor Administrador General:

Por este medio, en concordancia con nuestras funciones constitucionales y legales, consagradas respectivamente en el artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá y en el artículo 6, numeral 1 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, respondemos a su consulta establecida en la Nota N° AG-049-20-JQQ/Legal, fechada 22 de enero de 2020, con relación a “*la interpretación, alcance y sentido del artículo 47 de la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007, con sus modificaciones, que trata sobre los vehículos a motor*” .

Acto seguido, revisaremos los pasos seguidos para la solución que su criterio legal enarbola con miras a solucionar la situación jurídica que nos ocupa, planteada ésta en los siguientes términos:

“Que de acuerdo a estas consideraciones, surge la problemática que nos motiva a elevar la presente consulta para la debida aplicación de la disposición contenida en el artículo 47 de la Ley 45 de 2007, que presenta dos (2) situaciones jurídicas a saber: la primera, con respecto a los sujetos para los cuales resulta aplicable la prohibición y, la segunda, con respecto a la habitualidad con que estos sujetos ejecuten actos de importación de vehículos usados con modelo de fabricación sea de más de cinco años, cuyo punto conexo es la investidura de proveedores, que puedan ostentar estos sujetos”.

Como asesores de las entidades dentro del ámbito administrativo del Estado, apreciamos que sus dictámenes, con la información disponible, se han seguido satisfactoriamente por parte de su oficina, especialmente si tomamos en cuenta el objeto de la también precitada Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007, la cual establece desde su primer artículo, lo siguiente:

“Objeto. La presente Ley tiene por objeto 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, para preservar el interés superior del consumidor” (Los subrayados son añadidos).

Así las cosas, la situación concreta que se plantea con respecto a la “*la interpretación, alcance y sentido del artículo 47 de la Ley N° 45 de 31 de octubre de 2007, con sus modificaciones, que trata sobre los vehículos a motor*”. Además de la interrogante general, su escrito de consulta señala dos preguntas especiales:

1. *Pregunta: ¿La importación de dos (2) o más vehículos, en un mismo año o por varios años, que trata el artículo 47 de la Ley 45 de 2007, por parte de una persona natural o jurídica, se consideraría como habitual, de conformidad con las disposiciones de la Ley 45 de 2007 y del Decreto Ejecutivo 46 de 2009? En caso de ser negativa la respuesta, ¿Cuántos vehículos de motor usados, de acuerdo a esta disposición, tendría que importar una persona, ya sea natural o jurídica, para ser considerada una actividad habitual?*
2. *Pregunta: ¿En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, ¿Puede la Autoridad Nacional de Aduanas catalogar a este importador como un proveedor y aplicar la prohibición que establece el artículo 47 de la Ley 45 de 2007, indistintamente de que se trate de una persona natural o jurídica?*

Las respuestas que su criterio jurídico desarrolla sobre las dos interrogantes anteriores, implican un manejo adecuado de las definiciones de la legislación especial con miras a que su aplicación no perjudique derechos subjetivos relacionados con la importación de tales vehículos, tanto en el marco de la prohibición general propia del artículo 47 de la Ley, dirigida como se lee de ella a los proveedores, como la excepción a la regla general elaborada para el beneficio del consumidor, presente en la norma reglamentaria.

Como señala el texto de su consulta, la disposición *In comento*, propone límites a la importación que afectan, según el texto de la Ley a los proveedores y la interpretación que hace su despacho en tal sentido, resulta acorde a las precitadas facultades legales que le acompañan, proponen, como la misma Ley lo dice, una separación entre unos y otros, consistente ésta con la frecuencia de importación de dos vehículos por año que finalmente su Institución ha determinado.

Ahora bien, la prohibición que origina la necesidad de la consulta, como lo establece la doctrina relativa a la protección al consumidor, más que castigar o restringir al proveedor, lo que busca es procurar “*que el débil esté protegido en sus derechos*”¹, tanto por lograr una disminución de riesgos en los productos de consumo, como permitir un mayor rango de elección, con límites, en dichos productos, todo en cuanto a los vehículos a motor. Lo anterior, como reflexión inherente a la teoría sobre el tema, resulta orientativo de la intención del legislador.

Las observaciones comentadas, tienen relación con las directrices de la Organización de Naciones Unidas relativas al cumplimiento de las normas y restricciones pertinentes, que inclinan el péndulo al cumplimiento por parte de los proveedores de bienes y servicios:

¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Colección Textos Jurídicos Universitarios. HARLA. México, D.F., 1991. Página 214.

“21. Los Estados Miembros deben intensificar sus esfuerzos para impedir el empleo de prácticas que perjudiquen los intereses económicos de los consumidores, garantizando que los fabricantes, los distribuidores y cuantos participan en la provisión de bienes y servicios cumplan las leyes y las normas obligatorias vigentes. Se debe alentar a las organizaciones de consumidores a que vigilen prácticas perjudiciales como la adulteración de alimentos, la comercialización basada en afirmaciones falsas o capciosas y los fraudes en la prestación de servicios”².

Así las cosas, su despacho, es muy claro en cuanto a que la distinción entre un proveedor y un consumidor, se demuestra a modo de presunción de derecho, cuando él primero requiere de una habitualidad y frecuencia de importación superior a dos vehículos por año, y que el segundo demuestra lo contrario al importar él o los vehículos que las herramientas técnicas a disposición de ACODECO permiten justificar.

No está de más reseñar en este momento que, de acuerdo a la normativa orgánica ya citada, no es dable a esta Procuraduría opinar dentro de competencias específicas de los organismos oficiales, sin embargo, sí se aprecia de su consulta que su despacho utiliza la normativa que le es inherente, con criterios diferenciados entre los proveedores y consumidores, dos polos paralelos dentro de las relaciones que ACODECO maneja y que, no obstante sus respectivos derechos, dentro de sus papeles en la sociedad, les corresponde cierta diferenciación en cuanto a sus regulaciones, precisamente para mantener equilibrada tal relación en los términos expresados en la Constitución Política de la República³.

Lo precisado también cobra relevancia ante la activación del aparato de coordinación que su oficina necesariamente realice con la Autoridad Nacional de Aduanas como menciona su consulta, dada la respectiva especialidad que aquella tiene en cuanto al hacer cumplir la Ley N° 45 de 2007 y su reglamentación, incluso ante otras entidades del Estado.

La opinión que describe hace utilización racional y conducente de sus facultades con respecto a lo dispuesto en el ya citado artículo 86, numeral 9 de la Ley N° 47 de 2007.

Esta Procuraduría, al respecto, le corresponde añadir que, en todo momento de encontrarse un servidor público ante la aplicación de una norma, es menester observar el Principio Constitucional de Estricta Legalidad⁴ al que está sujeto, como cita la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

² NACIONES UNIDAS. CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR. Nueva York y Ginebra, 2016. Página 12.

³ El artículo 49 de la Constitución Política mandata lo siguiente: *“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 resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos”*.


⁴ Artículo 18 de la Constitución Política de la República *“Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”*.

*“En ese sentido, el autor Roberto Dromi en su obra titulada "Derecho Administrativo", ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la Ley y; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111)”.*⁵

Lo anterior, igual se mandata en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, relacionado esto con la atención correcta de las palabras presentes en las disposiciones legales pertinentes, como a su vez señala el Código Civil de la República,⁶ todo sin perjuicio de las facultades interpretativas y la opinión que su despacho ostenta.

Y a propósito de las competencias, citamos que este principio implica que sólo pueden ejercerse competencias que estén consagradas expresamente en la ley, y según el principio de especialidad, cada órgano tiene que actuar dentro de la competencia que le ha sido específicamente asignada⁷. Estos dictámenes, con la información disponible, se han seguido satisfactoriamente por parte de su oficina.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/hjmm



⁵ Corte Suprema de Justicia Sala de lo Contencioso Administrativo. Panamá, veintinueve (29) de junio de dos mil diecisiete (2017).

⁶ Artículo 9 del Código Civil de la República: “**Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.** Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en **ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento**”. Artículo 10 del Código Civil de la República: “**Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal**”; Artículo 11 del Código Civil de la República: “**Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso**” (Los subrayados son añadidos).

⁷ BREWER-CARÍAS, Allan R. Derecho Administrativo Tomo II. Universidad Central de Venezuela y Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 2005. Página 115.