



## La protección al consumidor en Panamá, su evolución normativa y autonomía como disciplina del derecho

Consumer protection in Panama, its regulatory evolution and autonomy as a legal discipline

**José Amores Navarro**

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0007-5532>

[jose-d.amores-n@up.ac.pa](mailto:jose-d.amores-n@up.ac.pa)

Recibido: 30/09/2024

Aprobado: 9/06/2025

DOI <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7639>

### Resumen

La protección al consumidor en Panamá, desde una perspectiva general, no cuenta con una nota característica de una periodicidad prolongada o extensa de aplicación como otras disciplinas del derecho, ya sea el civil, penal, comercial, laboral, administrativo, entre otras, que llamaríamos tradicionales por tratar de diferenciar el aspecto de su desarrollo a lo largo de nuestra historia, implicando que su existencia es comparativamente hablando de reciente data referente a las señaladas. Como quiera que existan elementos que la caracterizan y otorgan el valor de autónoma o independiente, resulta importante constatar la evolución normativa que ha presentado hasta lo que actualmente se ventila al respecto, así como la regulación existente en nuestro ordenamiento jurídico constitucional como garantía fundamental.

**Palabras clave:** autonomía, constitución, derecho del consumo, consumidor, protección al consumidor.

### Abstract

Consumer protection in Panama from a general perspective does not count as a characteristic of prolonged or extensive application like other disciplines of law, whether civil, criminal, commercial, labor, administrative, among others, which we would call traditional to differentiate its development throughout our history, implying that its existence is comparatively recent compared to those indicated. As there are elements that characterize it and grant it the value of being autonomous or independent, it is important to verify the regulatory evolution that has presented up to what is currently being developed in this regard, as well as the existing regulation in our constitutional legal system as a fundamental guarantee.

**Keywords:** autonomy, constitution, consumer law, consumer, consumer protection.



## Introducción

La protección al consumidor en nuestro país es de reciente adopción en comparación con otras disciplinas o ramas del derecho, su especialidad permite la aplicación de sus preceptos en el orden administrativo y jurisdiccional a las relaciones de consumo que se perfeccionan en el mercado nacional dentro de un sistema económico de libre mercado, de oferta y demanda, o de libre competencia, según se consagra en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, llegando incluso a ser reconocida la protección al consumidor en el marco de la Constitución Nacional como garantía fundamental, por lo que su importancia en el plano del derecho, no deja lugar a dudas respecto a su alcance y aplicación, sobre todo cuando forma parte de los denominados derechos de tercera generación o de intereses difusos o colectivos, por lo que se desarrollará lo pertinente, atendiendo la conceptualización de protección al consumidor, su evolución en el ámbito legal y más que nada constitucional, así como su consagración y autonomía como disciplina del derecho.

Como quiera que su evolución y desarrollo en el ámbito internacional es de suma importancia, nos limitaremos a enfatizar lo más relevante en el nacional, con el propósito de contribuir al debate y generar ideas acerca a lo existente, sobre todo cuando por la brevedad del presente escrito, su tratamiento será lo más resumido posible, a efecto de recoger los aspectos que consideramos de mayor interés sobre el tópico, siendo la protección al consumidor una disciplina jurídica que en nuestro medio, por razón de las actividades económicas que aumentan en el mercado interno, se encuentra dispersa y no en un solo ordenamiento legal que sea aplicable a toda relación de consumo, que permita al consumidor



obtener mayor seguridad en torno a la respuesta que garantice su derecho a la tutela judicial efectiva.

## **1. Concepto de protección al consumidor y su desarrollo en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007**

Con referencia a lo que podemos entender por protección al consumidor, diversas son las consideraciones que al respecto se han formulado; sin embargo, no se señala o establece de modo preciso una conceptualización al respecto dentro de la propia normativa o estatuto legal que regenta la materia en nuestro país, la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 y que se enuncia como parte del título de esta; es decir, no se define de modo textual lo que se entiende de la conjunción de palabras a las que nos referimos, pero se logra concebir de su título al señalarse que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia.

Sin embargo, se define de modo directo lo que se entiende por consumidor en su artículo 33, numeral 2, el cual fue reglamentado por medio del Decreto Ejecutivo 46 de 23 de junio de 2009, por el cual se reglamenta el título II de Protección al Consumidor, el artículo 100, numeral 2 del título III de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y el título V de Procedimiento Administrativo, en su artículo 2, numeral 2, siendo, a su vez, ampliada dicha definición por medio de la Ley 284 de 14 de febrero de 2022, sobre el régimen de propiedad horizontal, que subrogó la Ley 31 de 18 de junio de 2010, en su artículo 118 (antes 92).



Se entiende al emplear la conjunción de términos protección al consumidor, como derecho del consumo, cuando no estamos ante concepciones similares desde el ámbito de su significancia objetiva, puesto que el derecho del consumo se conoce como el conjunto de normas o instrumentos de orden jurídico adoptadas por los Estados, con el fin de proteger a los consumidores en sus relaciones de consumo o que adquieren bienes o servicios finales de los agentes económicos o proveedores en el mercado interno o local, siendo la protección al consumidor, por tanto, parte de ese conjunto normativo materializado y, a su vez, un instrumento por medio o a través del cual se concretiza la finalidad general del primero, que busca brindar seguridad y respuesta a la transgresión del derecho que como consumidor se ostenta, siendo tal su importancia, que para Villalba (2009) “dentro del estudio del derecho del consumo, por tratarse de un estatuto protecciónista, resulta esencial la noción de consumidor como elemento delimitador del ámbito de aplicación de la ley”. (p. 307), a su vez, en torno al derecho del consumo señala Gardeazábal et al., (2022) “es un conjunto de instituciones y herramientas jurídicas establecidas para proteger los derechos de los consumidores, asegurar que los mercados sean más confiables, eficientes y justos” (p.69), como también tiene la finalidad de procurar el bienestar del consumidor. Indicándose, a su vez, por el autor nacional Camargo (2012), sobre el particular, lo siguiente:

“que no es más que el conjunto de normas que regulan las obligaciones de los proveedores y los derechos de los consumidores en las relaciones de consumo, que se materializan a través de los diferentes contratos entre oferentes y compradores que tengan la calidad de consumidores finales de productos y servicios.” (pp. 78-79).



En torno a la protección al consumidor y su desarrollo en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, podríamos señalar inicialmente y haciendo referencia a que el derecho del consumo, al comprender todas las instituciones y normativas que se erigen como mecanismo para proteger a los consumidores en sus relaciones de consumo, al adquirir bienes y servicios finales de los proveedores o agentes económicos, nos lleva a señalar que hay distintos instrumentos normativos que regulan actividades económicas, que por la naturaleza de estas, conlleva la diversificación de la protección del consumidor, puesto que no aplica de modo unificado el instrumento jurídico existente a toda relación de consumo.

Es así lo señalado, que al tratarse de transacciones de orden bancario se creó la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP); en temas de seguros, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP); para los servicios públicos (electricidad, agua, telefonía, servicio de tv por cable, internet), la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); casas de empeños y actividad crediticia de financieras, la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI); cooperativas, el Instituto Autónomo Cooperativo (Ipaccop); todas sin posibilidad de respuesta ante temas de publicidad, donde sí aplica la referida Ley 45 de 2007 como único instrumento aplicable.

Dicho lo anterior, el marco regulatorio que regenta la protección al consumidor, se configura en el reconocimiento de una serie de derechos a favor del consumidor final, ya sea que se trate de persona natural o jurídica y los cuales se constituyen, a su vez, en obligaciones de estricto cumplimiento para los agentes económicos o proveedores de bienes o servicios, por lo que la exhorta legal referida tiene la connotación o atributo de protecciónista, desarrollando, asimismo, procedimientos en el ámbito administrativo y en el jurisdiccional,



como mecanismos para que la parte reconocida como la más débil de la relación de consumo, acceda en ejercicio de su derecho a la protección de su calidad de consumidor y obtenga la respuesta que corresponda como expresión del carácter tuitivo que se deriva de la Constitución Nacional y la propia norma.

Como desarrollo de ese carácter protecciónista, se enumeran inicialmente una serie de derechos a favor de los consumidores que se encuentran debidamente establecidos en el artículo 35, del título II protección al consumidor, capítulo I contratos, garantías y normas de publicidad del citado estatuto del consumidor, señalando la (Ley 45, 2007) lo siguiente:

Artículo 35. Derechos de los consumidores. Los consumidores tendrán, entre otros, derecho a:

1. Ser protegidos eficazmente contra los productos y servicios que, en condiciones normales o previsibles, representen riesgo o peligro para la vida, la salud o la seguridad física.
2. Recibir de los proveedores toda la información sobre las características del producto o servicio ofrecido, de manera clara y veraz, para poder tomar una decisión al momento de realizar la adquisición del producto o servicio, así como para efectuar el uso o consumo adecuado de este, de conformidad con las leyes nacionales.
3. Tener acceso a una variedad de productos y servicios valorativamente competitivos que les permita libremente elegir a los que deseen.
4. Ser protegidos en sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo, en toda relación de consumo, y contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen



faltas a la veracidad o información errada o incompleta sobre los productos o servicios.

5. Ser escuchados, de manera individual o colectiva, ya sea a través de asociaciones, grupos, juntas u otras organizaciones de consumidores, a fin de defender sus intereses por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor, empleando los medios que el ordenamiento jurídico permita.

6. Recibir educación y orientación, con el fin de formarlos debidamente para que las relaciones de consumo lleguen a ser equilibradas y transparentes.

7. Recibir indemnización efectiva o la reparación de los daños y perjuicios atribuibles a responsabilidades del proveedor o prestador del servicio, de conformidad con los términos que señale la ley.

8. Recibir protección contra la publicidad falsa o engañosa, así como a denunciarla.

Dichos derechos funcionan como se enfatizó en cuanto al rol del agente económico o proveedor, en la de enmarcar su actividad comercial o económica con apego a lo normado y procurando su cumplimiento, lo que redunda, de igual manera, en beneficio de la materia que no es objeto del presente escrito, pero estrictamente ligada a la protección al consumidor, que es la libre competencia, dado que para preservar el interés superior del consumidor se busca, ante todo, proteger y asegurar el proceso de libre competencia y libre concurrencia de mercados, ante la presencia de restricciones que impiden el funcionamiento normal y eficiente de los mercados de bienes y servicios, como consecuencia, por ejemplo, de prácticas monopolísticas absolutas o parciales, lo que se desprende del artículo 1 de la Ley 45 de 2007.



A su vez, los derechos citados se constituyen en las bases fundamentales en que se desarrolla la normativa en referencia, pues se derivan aspectos que no pueden ser obviados por quienes ejercen la actividad diaria o de modo profesional como comerciantes, en este caso asimilados como agentes económicos o proveedores, por lo que en la Ley 45 de 2007 se establecen aspectos de protección del consumidor relacionados con temas enfocados en la obligación de cumplimiento en cuanto a que se brinde información clara, verás, oportuna y suficiente, así como aspectos referidos a garantía de bienes, veracidad de la publicidad, vicios ocultos, contratos de adhesión, ventas a domicilio, nulidad absoluta de cláusulas abusivas y relativas, construcciones nuevas en lo atinente a bienes muebles para uso residencial, ya sea vivienda o apartamento, son temas que forman parte de la citada Ley 45 y que se desarrollan en su articulado.

De la misma manera, establece procedimientos en el orden administrativo y jurisdiccional para su aplicación, siendo menester señalar que atribuye competencia hasta por el monto de cinco mil balboas (B/.5,000.00) para conocer y decidir a prevención con Juzgados Municipales y treinta mil balboas (B/.30,000.00) en garantías de vehículos de motor, esto con la reforma introducida por medio de la Ley 14 de 20 de febrero de 2018.

En lo que respecta al procedimiento administrativo, se estableció un procedimiento de conciliación para toda aquella queja o reclamo del consumidor que supere el monto de competencia atribuido por disposición de la Ley 45 de 2007, señalándose incluso, el procedimiento que se ventila en el ámbito jurisdiccional, por lo que prima como norma especial en su aplicación y supletoriamente en lo administrativo con la Ley 38 de 10 de julio de 2000 que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el



procedimiento administrativo general, así como el código judicial de la República de Panamá, este último en el contexto jurisdiccional.

Se hace necesario que también, de modo breve y solo a modo de referencia, se tenga presente que existen otras normas que, de igual forma, están dirigidas a la protección del consumidor en función de la actividad comercial que se desarrolle y a lo cual ya nos referimos anteriormente. Esto es importante, ya que existen aquellas disposiciones legales que atribuyen competencia a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (Acodeco), creada mediante la referida Ley 45 de 2007, entre ellas, las que se relacionan a la información crediticia de los consumidores, Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006 y la Ley 195 de 31 de diciembre de 2020, descuentos a jubilados, pensionados y personas de la tercera edad de la Ley 6 de 16 de junio de 1987 y modificaciones, equiparación económica para las personas con discapacidad Ley 134 de 31 de diciembre de 2013, tarjetas de crédito y otras tarjetas de financiamiento de la Ley 81 de 31 de diciembre de 2009, así como otras normas, decretos ejecutivos y reglamentos técnicos en el campo de la Metrología, se constituyen en instrumentos jurídicos que permiten dar respuesta al consumidor en razón de la vulneración de su derecho.

## **2. Breves antecedentes legales de la protección al consumidor y su evolución constitucional**

### **Antecedentes legales de la protección al consumidor**

Como punto de partida sobre el tema, podríamos decir que en los primeros 15 años de vida independiente y soberana del país, el Gobierno no tuvo interés alguno en crear normas tendientes a la protección del consumidor, su concepción permisiva o lesseferista no le



permitió reconocer la importancia de la intervención del Estado en la economía nacional, por lo que fue hasta 1918, mediante el Decreto Ejecutivo No. 14, cuando, por primera vez, se establecieron medidas tendientes a regular los intereses de los menos favorecidos, creando la figura del Administrador Nacional de Alimentos, atribuyéndole funciones de vigilar la cantidad y calidad de los productos de primera necesidad, autorizar todas las importaciones y exportaciones, regular el comercio de los artículos de primera necesidad, entre otras.

Con los cambios que se suscitan, producto de una nueva corriente socialista imperante y la adopción de la Constitución de 1941, se inició un movimiento nacional, debido a la implementación de los Derechos Sociales promulgados en casi todos los países latinoamericanos, lo que no dejó de ser replicado en nuestro país e influyó en la preparación del Estado para intervenir en la economía nacional, procurando así regular los precios y calidad de los artículos.

Así tenemos que mediante el Decreto No. 23 de 16 de abril 1941, se creó la Comisión de Control de Precio de artículos de primera necesidad; posteriormente cuando se intentó eliminar ésta oficina los resultados fueron negativos, por lo que los legisladores se vieron en la necesidad de restablecer las funciones de dicha Comisión, tal como lo estableció el Decreto No. 75 de 23 de diciembre 1941, siendo el antecedente directo de lo que después sería la Oficina de Control de Precio, que mediante Decreto No. 114 de 31 de julio de 1942 la creó, como un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura y Comercio con facultades para regular el precio de venta al por mayor y al detal de toda clase de artículos nacionales y extranjeros de primera necesidad, así como también lo que se debía cobrar por servicios que se presten al público.



Entre las funciones que se le atribuyeron como se indica, correspondía la regulación de precios existente, se establece de forma más directa lo concerniente a la protección del consumidor en algunas de ellas, siendo así que se le atribuyó investigar a productores, industriales y comerciantes por prácticas erróneas en el comercio que pudieran lesionar el derecho del consumidor, igualmente imponer sanciones.

En el período comprendido de 1946 a 1971, hubo desarrollo normativo en materia reguladora de los derechos del consumidor, los movimientos reformadores de la Constitución influyeron notablemente en la creación de las nuevas leyes de abundante contenido social, por lo cual, los consumidores no quedaron sin protección, puesto que se erigieron diversas normas que pretendían mantener dentro de ciertos parámetros la economía nacional, algunas de las leyes que tenían este fin, lo fue la Ley No. 8 del 3 de julio de 1946 por medio la cual se creó "La Interventoría Nacional de Precios", este organismo formaba parte del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, sus funciones estaban dirigidas a evitar el acaparamiento, asegurar la distribución y provisión de alimentos de primera necesidad; regular la venta de los referidos productos al por mayor y al por menor; y verificar las pesas utilizadas por los establecimientos comerciales.

Posteriormente, con el Decreto de Ley No. 2 de 1949 se eliminó la Interventoría Nacional de Precios y le adscribió dichas funciones a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Comercio e Industrias; sin embargo, un año después surgió la necesidad de crear la "Comisión de Precios, Racionamiento y abastos" la cual surgió mediante el Decreto Ley 23 de 28 de septiembre de 1950, esta dictó medidas respecto a la producción, consumo y precios, en desarrollo del artículo 227 de la Constitución Nacional.



Más tarde, el 20 de julio de 1951 se transformó la Comisión de Precios, Racionamiento y Abasto en la Dirección de Precios y Abastos de acuerdo con el Decreto Ley No. 16, la cual estaba formada por un director y la junta de ajustes con funciones como, regular y fijar los precios al por mayor y al por menor de los artículos de primera necesidad y las tarifas de los servicios de utilidad pública.

Seguidamente, el 14 de febrero de 1952, se creó la Oficina de Regulación de Precios, la cual mantenía la misma estructura de organización que la Comisión de 1951, su personal estaba compuesto por un presidente y una junta de ajuste, conformada por dos representantes de los consumidores, uno representaba a la Asociación Nacional de Profesores y el Magisterio Panameño Unido, y el otro a la Federación Sindical de Trabajadores y la Unión General de Trabajadores, uno representante por la industria, uno por el comercio minorista y otro, por el comercio mayorista, también un representante de los agricultores que era escogido por el Ejecutivo.

Entre las funciones del director podemos indicar, que en su mayoría, son las correspondientes a la Junta de Ajuste de la Comisión de Precios y Abastos, ello permite asegurar que en 1951 los consumidores tenían mayor fuerza coercitiva, porque era la Junta quien tomaba las decisiones importantes en cuanto a la fijación de precios, pero ya con una dirección especializada en regular precios, quedaba en mano de una sola persona la potestad y criterios para regular, investigar, verificar y fijar precios de los artículos de primera necesidad y los servicios de utilidad pública.

El 7 de marzo de 1960, se creó la Oficina de Regulación de Precios mediante el Decreto de Gabinete No. 60 del 7 de marzo de 1969, estaba constituida por la Junta de Ajustes



y el director del organismo creado, existiendo, de igual forma, la Dirección de Protección al Consumidor en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la cual contaba con sus correspondientes funciones, siendo las mismas encaminadas a la salvaguarda del orden económico imperante.

El Decreto de Gabinete derogó las Leyes No. 19 de 14 de febrero de 1952 y No. 94 de 28 de diciembre de 1961, como complemento se dictó en julio de ese mismo año el Decreto de Gabinete No. 225, por medio del cual se organiza el Ministerio de Comercio e Industrias; en uno de los artículos se establece que la Oficina de Regulación de Precios (O.R.P.) es una entidad autónoma en su régimen interno, pero deberá seguir la orientación del Ministerio de Comercio e Industrias, por lo que se encuentra adscrita a este.

Por su parte, en el período comprendido entre 1972 hasta 1994, fueron muy pocas las normas que se establecieron en materia del consumidor, pudiéndose mencionar la Ley No. 110 de 30 de diciembre de 1974, que adoptó medidas sobre las ventas de bienes y servicios al crédito, cuentas rotativas de crédito, que contemplaba, que al momento de la venta, los bienes muebles debían funcionar, de acuerdo con el fin para el cual fueron construidos, por lo que el vendedor quedaba obligado a garantizar su efectivo funcionamiento, tal como se estableció en el artículo 6, que básicamente desarrolló el derecho a la garantía de bienes, muy próximo su contenido o en su mayoría correspondiente a lo indicado en la actualidad por el artículo 46 de la Ley 45 de 2007.

Además, toma en consideración la publicidad de los bienes y servicios, estableciendo la importancia de que un anuncio comercial deba ajustarse a la realidad para que el



consumidor no incurra en error o confusión al momento de elegir el bien o el servicio; así lo establecía el artículo 7, también la base fundamental de lo estipulado sobre la materia en la ley actual regente de la protección al consumidor.

Dicho instrumento legal, reconoció como mecanismo de solución de controversias, uno de los medios alternos de conflicto, específicamente el arbitraje, constituyendo un gran avance en lo que respecta a disposiciones de carácter normativo que buscaban dar respuesta a los consumidores antes situaciones que vulneraran sus intereses, esto sin duda nos lleva a formular que la protección al consumidor, aun cuando el sistema económico operaba y estaba bajo el control y la intervención directa del Estado, no excluía la posibilidad de proveer o brindar protección a los consumidores; sin embargo, aunque se adopta dicha normativa en nuestro país y el avance que ello significó, no es menos cierto que resultó inoperante al no aplicarse y cumplirse con lo que dispuso.

A partir de 1978, se denota cierta preocupación por parte del legislador (diputado), respecto a la correcta divulgación de información referente a bebidas alcohólicas, no alcohólicas, cigarrillo y tabaco, por lo que tuvo la necesidad de dictar normas tendientes a regular su publicidad, como lo contempló el Decreto No. 129 de 19 de junio de 1978, con el fin de que el consumidor conozca que su consumo es nocivo para su salud y sea consciente que su adquisición fue realizada con la suficiente información para realizar la correcta elección.

En 1994, se dictó el Decreto Ejecutivo No. 1 - C por medio del cual se reglamentaba el artículo 6 de la Ley No. 110 de 1974 ampliando y reglamentando las condiciones para hacer efectiva la garantía de todo bien o servicio, estableciendo plazos, mecanismos y



condiciones específicas de cómo y por qué solicitar al comerciante la reparación o cambio del bien o producto defectuoso, según el caso.

Con lo expuesto hasta el momento, el desarrollo normativo se contemplaba en torno a la existencia del sistema económico de regulación de precios; sin embargo, a partir de 1994 inician en el país medidas que al final se proyectan y repercuten en la adopción del sistema económico vigente de libre mercado o libre competencia, por lo que se expide la Ley No. 29 de 1 de febrero de 1996, por medio de la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas, creándose la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac), estableciendo dicho cuerpo normativo o la (Ley 29, 1996) su objeto en el artículo 1, que indicaba lo siguiente:

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente Ley es 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.

Vemos entonces que la Ley 29 de 1996 tiene como principio rector, la protección ante todo del consumidor, lo que, de igual forma, se proyecta en similares términos en el artículo 1 de la Ley 45 de 2007; sin embargo, posteriormente, se dicta el Decreto Ley No. 9 de 20 de febrero de 2006, modificando la referida exhorta legal y creando la hasta ahora en función Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (Acodeco), luego es aprobado el Decreto Ejecutivo No. 8 de enero de 2007, que adopta el Texto Único, normas que son objeto de derogación al aprobarse la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, que también ha sido objeto de modificación, pero vigente hasta la actualidad.



## **Evolución constitucional**

Para efecto del presente apartado, nos referiremos a la evolución constitucional de la denominada Era Republicana, ya que previamente se ha tendido desde el punto de vista doctrinario a dividir el desarrollo constitucional en Era Colonial, así como Era de unión a Colombia y la tercera, por la que nos decantamos, por lo que se atenderá a lo regulado de modo general desde la Constitución Nacional de 1904 a la vigente de 1972.

### **1. Constitución de 1904**

Panamá, como nación independiente, inicia su vida republicana con una Constitución Política que sienta sus bases en los principios del modelo liberal clásico, como indica Sánchez, (2019) “La Constitución de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política y económica del liberalismo” (p.561).

El carácter especial de este estatuto o las causas que determinan su naturaleza ideológica están representados por las diferentes influencias históricas y económicas a que estuvo sometido el istmo de Panamá durante esa época. Entre las características de este sistema, tenemos que existía total libertad de contratación sin más limitaciones que las que se establecían entre las partes, basándose en el principio de libre competencia, además la propiedad privada se concebía como un derecho quasi -absoluto por la falta de intervención estatal.

En cuanto a la materia, objeto de estudio, que son los derechos del consumidor, tenemos que no existió ningún artículo que protegiera su condición, ya que esta constitución impedía al Estado intervenir en la economía del país.



## 2. Constitución de 1941

Como norma superior, tiene la virtud de ser el primer instrumento jurídico que recogió las distintas conquistas ideológicas de la humanidad, como son los principios fundamentales basados en los Derechos Sociales, constituyó un notable adelanto, especialmente respecto a la intervención estatal; estableció que, si por motivo de utilidad pública o interés social resultaran en conflicto los derechos de los particulares, estos deberán ceder al interés público o social, el Estado dejó de ser lesseferista o una simple forma de organización social.

Al intervenir directamente en el ámbito económico tenía la facultad de fijar precios en los artículos de primera necesidad (inicio de la regulación de precios). En materia de monopolio, estableció pautas totalmente opuestas a la Constitución de 1904, ya que prohibió a los particulares y permitió, en todo caso, al Estado establecer monopolios oficiales. Desde la perspectiva ideológica con que se erigió la norma constitucional, el Estado protegía indirectamente al consumidor.

## 3. Constitución de 1946

Se puede indicar que esta Constitución encuentra su fundamento en diferentes aspectos históricos, como los principios sociales enunciados en la Constitución Mexicana de 1917 y en la de Weimar de 1919, reafirmando las bases del derecho social iniciado con la Constitución de 1941, protegió los derechos individuales, rechazó el principio de la autonomía de la voluntad y el principio de la libre contratación que se estableció en 1904.

Prohibió en el comercio y en la industria toda combinación o acción que restringiera o imposibilitara el ejercicio libre del comercio y que tenga efectos de monopolio en perjuicio de los consumidores, incluyendo la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica



series o cadenas de establecimientos mercantiles al por menor, estableciendo así bases más sólidas para lo que actualmente se aplica respecto a la libre competencia o concurrencia de mercados, que también de modo indirecto actúa en favor de la protección del consumidor.

Muchos de los conceptos que se exponen en la referida exhorta constitucional, se repiten casi de modo integral en la Constitución de 1972 y se establecen en pilares fundamentales del desarrollo de la economía nacional con posterioridad.

#### **4. Constitución de 1972**

En lo económico, la Constitución de 1972 se caracteriza por su carácter liberal, por la activa participación del Estado en la economía nacional mediante el llamado intervencionismo estatal.

Esta Carta Magna ha sido objeto de cuatro reformas constitucionales, la primera, mediante los Actos Reformatorios de 1978; la segunda, el Acto Constitucional de 1983; la tercera, a través de los Actos Legislativos No.1 de 1993 y No. 2 de 1994; y la última reforma, a través del Acto Legislativo No. 1 de 2004.

En cuanto a la economía nacional, se establece un control directo del Estado sobre las actividades económicas de los particulares, a fin de acrecentar las riquezas del país y el bienestar del mayor número de sus habitantes, asimismo, con el propósito de hacer efectiva la justicia social que proclama, se mantuvo la constante de prohibir los monopolios particulares, procurando proteger los intereses de la colectividad.

Con la última reforma a esta norma constitucional, realizada mediante el Acto Legislativo N°1 de 2004, se reconoce en el título II Derechos y Deberes Individuales y Sociales, capítulo I Garantías Fundamentales, la protección al consumidor en su artículo 49,



aunque años posteriores incluso a su irrupción en el país a partir de 1996 con la Ley 29 de 1 de febrero, señalándose en dicho caso que:

**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 resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos (Constitución Política de la República de Panamá, 2004).

### **3. Consagración de la protección al consumidor en Panamá y su autonomía como rama del derecho**

La protección al consumidor en el ámbito internacional, de modo muy somero, se presenta con mayor connotación a partir de que el expresidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, señalara el 15 de marzo de 1962 ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, un discurso en el que indicó la frase “consumidores somos todos”. Al punto de que, posteriormente, dicho organismo internacional también en Asamblea General de abril de 1985 aprobó las directrices para la protección de los consumidores.

En el hemisferio europeo, es en 1973 que la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, aprueba la Carta Europea de protección de los consumidores, siendo en dicho caso el primer documento que aprueba los derechos de los consumidores, lo que actualmente se



desarrolla a través de Directivas por la actual Unión Europea (UE). Se constituyó este instrumento de orden internacional en el “modelo que guiaría a los ordenamientos de los países miembros de la Comunidad Económica Europea —actualmente Unión Europea” (Ovalle, 2000, p.28).

En nuestro país, aun cuando no existía un instrumento jurídico que regulara de modo preciso la protección al consumidor, si se erigieron algunas normas que protegían al consumidor de modo disperso, aun siendo el modelo económico vigente la regulación de precios a lo que ya se ha hecho referencia; sin embargo, desde 1994 comienzan en el país cambios en el orden económico al adoptarse el de libertad de mercado o apertura económica, se ingresa a la Organización Mundial del Comercio (OMC) concretándose en 1997 mediante Ley 23 de 15 de julio, irrumpiendo la protección al consumidor mediante la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, que se constituye en el primer instrumento legal específico sobre el tema, siendo derogada por medio de la que en la actualidad se encuentra vigente, en dicho caso la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 y modificaciones. De lo indicado, resulta por tanto contradictorio que, desde una perspectiva basada en la formalidad legislativa o el orden ordinario de la aprobación normativa, debiera a nivel constitucional primeramente reconocerse la materia objeto de desarrollo, lo que ocurrió a partir del 2004, cuando desde 1996 se reguló la materia objeto del presente escrito.

### **Autonomía del derecho del consumo**

Respecto a la autonomía del derecho del consumo como disciplina jurídica, podemos indicar que en nuestro país, se ha establecido un marco jurídico específico que tiene por finalidad la protección de los derechos del consumidor y del mercado interno, procurando y



asegurando la libre competencia o concurrencia de mercados, así como su consagración en el marco de nuestra máxima exhorta legal como garantía fundamental, sin dejar de lado, su adecuación por razón de las convenciones o tratados internacionales ratificadas por nuestro país.

Diversas son las características que se pueden establecerse para considerar la autonomía de una disciplina jurídica, en este caso del derecho del consumo, como la autonomía normativa, su objetivo, que es la protección del consumidor, su tutela al considerarse la parte más débil de la relación de consumo, su carácter imperativo o de cumplimiento forzoso, implicando que no se pueden obviar o renunciar a su regulación por las partes, también se alude a su carácter integracionista con otros elementos de otras disciplinas del derecho, como la administrativa, civil y comercial, ampliando la posibilidad de respuesta a las controversias que se presentan por los consumidores.

Otras que dan dicha connotación de autónoma, aluden a su adaptabilidad a las condiciones sociales variantes, mayor alcance normativo hacia la colectividad, puesto que es propia de la denominada tercera generación de derechos, que comprende los llamados derechos colectivos o de intereses difusos, encontrándose entre ellos el derecho a un medio ambiente sano, el derecho del consumo, a la paz, entre otros. Para sustentar la concerniente a la autonomía del derecho del consumo, el autor peruano Durand (2017) sostiene que:

“siendo un sistema autónomo el Derecho del Consumidor es una disciplina singular, especializada y con cierta autonomía que no se ubica ni en el Derecho Privado, ni en el Derecho Comercial, ni el Derecho Civil, sino que constituiría una disciplina de



carácter interdisciplinario y que está fortalecida de nuevos conceptos y que tiene además notas características importantes” (p. 73).

Lo expuesto en consideración a la autonomía del derecho del consumo sin duda encuentra detractores, por lo que se puede afirmar que no existe consenso doctrinal al respecto, ya que para algunos autores no es atribuible a esta rama del derecho dicha connotación, es por lo que Jaramillo (2019) sostiene que:

“Tal ‘disciplina’, desde luego respetando otros pareceres, probablemente más pertinentes que el nuestro, no podemos concebirla entonces como absolutamente autónoma y sustantiva, como si nada le debiera al Derecho privado y como si pudiera, en actitud rayana en la ingratitud genética, edificarse en predios propios, cuando los materiales que emplea en su intento, ciertamente son de sustrato y raigambre civiles” (p.28).

Implica lo señalado desde perspectivas contrapuestas, que la determinación de la autonomía del derecho del consumo se encuentra también incipiente desde una perspectiva doctrinal, ya que fuera de su objeto específico de regulación, su contexto constitucional, la existencia de tribunales especializados y otras características que identifican dicho atributo en otras disciplinas del derecho, se requería adicionalmente de un código de procedimiento de protección al consumidor, que en nuestro país dista de lejanía para su aprobación.

## Conclusiones

En el ámbito nacional, no solo la Ley 45 de 2007 resulta o es aplicable a las relaciones de consumo como se ha evidenciado, existen distintos instrumentos de este orden que, de forma específica, regulan la protección al consumidor de sectores o actividades de índole



económica, como la bancaria, financiera, la de seguros, los servicios públicos, por lo que se entiende muy dispersa o multiopción.

De lo expuesto en el presente escrito, algo que queda pendiente es unificar la protección al consumidor para que resulte de aplicación general, adecuarla, ajustarla y actualizarla, más cuando la evolución constante de las relaciones de consumo, producto del empleo de instrumentos o medios de orden tecnológico que impregnán innovación, exige la adecuación de los distintos instrumentos que regentan el derecho en la sociedad, lo que no resulta indiferente en el ámbito de la protección al consumidor.

### **Referencias bibliográficas**

- Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único. G. O. No. 25,176.
- Decreto Ejecutivo 46 de 2009. Por el cual se reglamenta el título II de Protección al Consumidor, el artículo 100, numeral 2 del título III de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y el título V de Procedimiento Administrativo de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, 23 de junio de 2009. G.O. No. 26311.
- Ley 29 de 1996. Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas. 1 febrero de 1996. G.O. No. 22966.
- Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición. 31 de octubre de 2007. G.O. No. 25914.
- Camargo Vergara, L. (2012). *Régimen Jurídico de los Mercados*. Panamá. Imprenta Articsa.



Villalba Cuéllar, J. (2009). La Noción de Consumidor en el Derecho Comparado y en el Derecho Colombiano. *Vniversitas*, 119, 305-339.

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=58081040&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

Durand Carrión, J. (2010). Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma. *Derecho & Sociedad*, (34), 69-81.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13329>

Jaramillo J. (2019). *La compraventa en el derecho del consumo: (1 ed.)*. Bogotá, Colombia, Ediciones Olejnik. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/235519?page=28>.

Ovalle Favela, J. (2000). *Derechos del consumidor: (ed.)*. México D. F, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/72271?page=28>.

Sánchez González, S. (2019). *Historia constitucional de Panamá*. Tirant Lo Blanch. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/44>

Varón Palomino, J. (Coord.), Rengifo Gardeazábal, M. y Peña Bennett, F. (2022). *Derecho del consumo. Tomo I: Introducción al derecho del consumo: (1 ed.)*. Bogotá, Universidad de los Andes. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/229342?page=69>.