1394



REPÚBLICA DE PANAMÁ ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. -PLENO- PANAMÁ, TREINTA (30) DE ABRIL DE DOS MIL VEINTICUATRO (2024).

VISTOS:

El licenciado Víctor Isaías Reyes Gómez, actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE REDUCCIÓN DE DAÑOS POR TABAQUISMO DE PANAMÁ (ARDTP), ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional la Ley N°315 de 30 de junio de 2022 que, "prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en la República de Panamá".

Acogida la Demanda y cumplidos los requisitos propios para este tipo de procesos, entra el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a resolver sobre la constitucionalidad de la Ley objeto de censura.

HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

El activador manifiesta que, la aprobación del Proyecto de Ley N°178 de 2019, hoy la Ley N°315 de 2022 incumplió disposiciones



constitucionales, específicamente en la aprobación del tercer debate; pues la cantidad de votos favorables no alcanzó la cantidad mínima establecida en el Artículo 170 de la Constitución. Explica que, posterior a la devolución del Proyecto de Ley N°178 con observaciones presidenciales, se adicionaron disposiciones más allá de las indicadas.

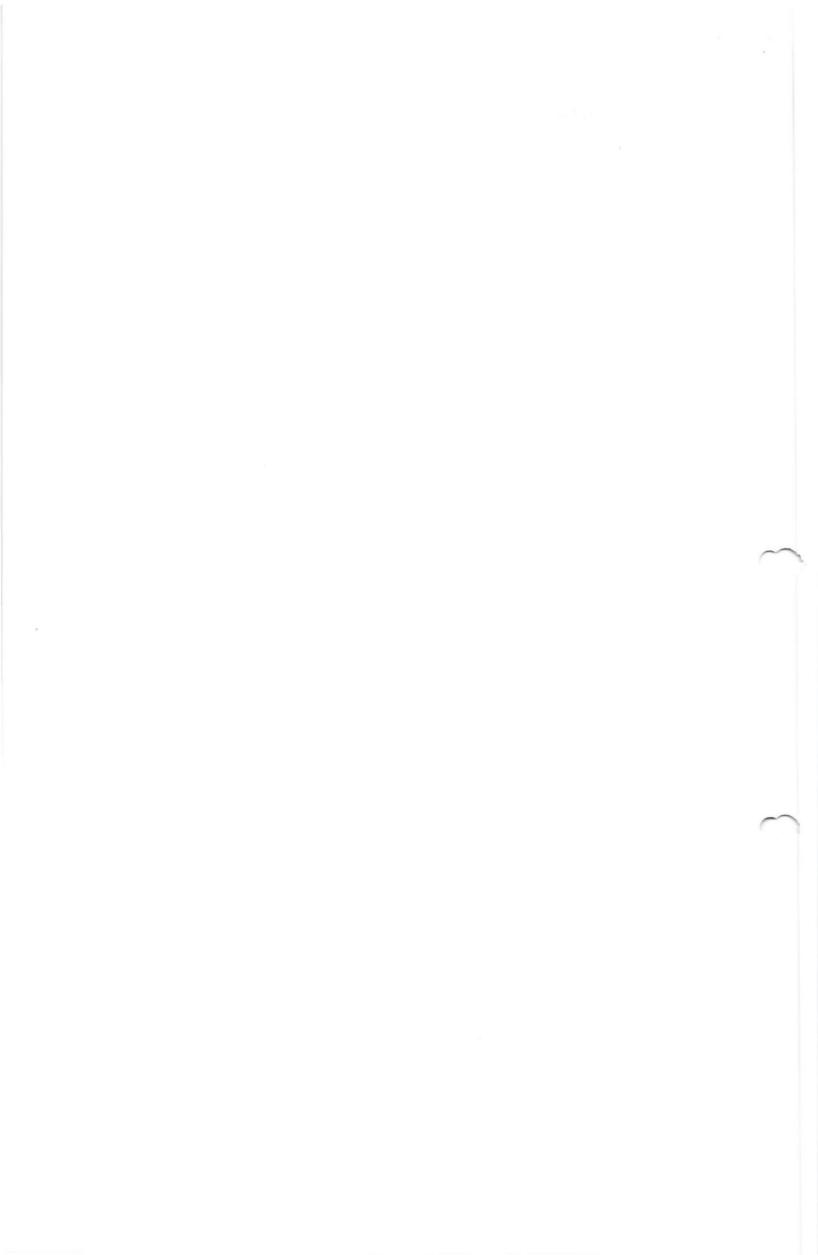
Además, el accionante esboza que, se incumplió el proceso descrito en el Artículo 122 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, relativo a la caducidad de las propuestas de ley.

Indica que se violan los artículos 109 y 110 de la Constitución Política al no velar eficazmente por la preservación y protección de la salud de la población panameña, al prohibir productos que son demostradamente menos perjudiciales para los fumadores adultos adictos. Y que se crean fueros y privilegios al establecer un monopolio injustificado en favor de la industria tabacalera de cigarrillos combustibles y permitir la comercialización parcial únicamente en las zonas francas y zonas libres o áreas económicas especiales debidamente establecidas en el país.

Como normas constitucionales infringidas arguye el **Artículo 32** de la Constitución Política (CP), por la caducidad del proyecto de ley y explica que, la iniciativa legislativa fue aprobada en primer debate, el 12 de febrero de 2020; en segundo debate, el 18 de marzo de 2020 y en tercer debate, el 19 de marzo de 2020.

Posteriormente, fue devuelto por el Órgano Ejecutivo, con objeciones, el 8 de mayo de 2020 (durante el **primer periodo de sesiones**, segunda legislatura-mayo 2020).

Luego, fue aprobado en *primer debate*, el 10 de agosto de 2020 y que, el 26 de agosto de 2020 fue el *segundo debate*, pero fue suspendido





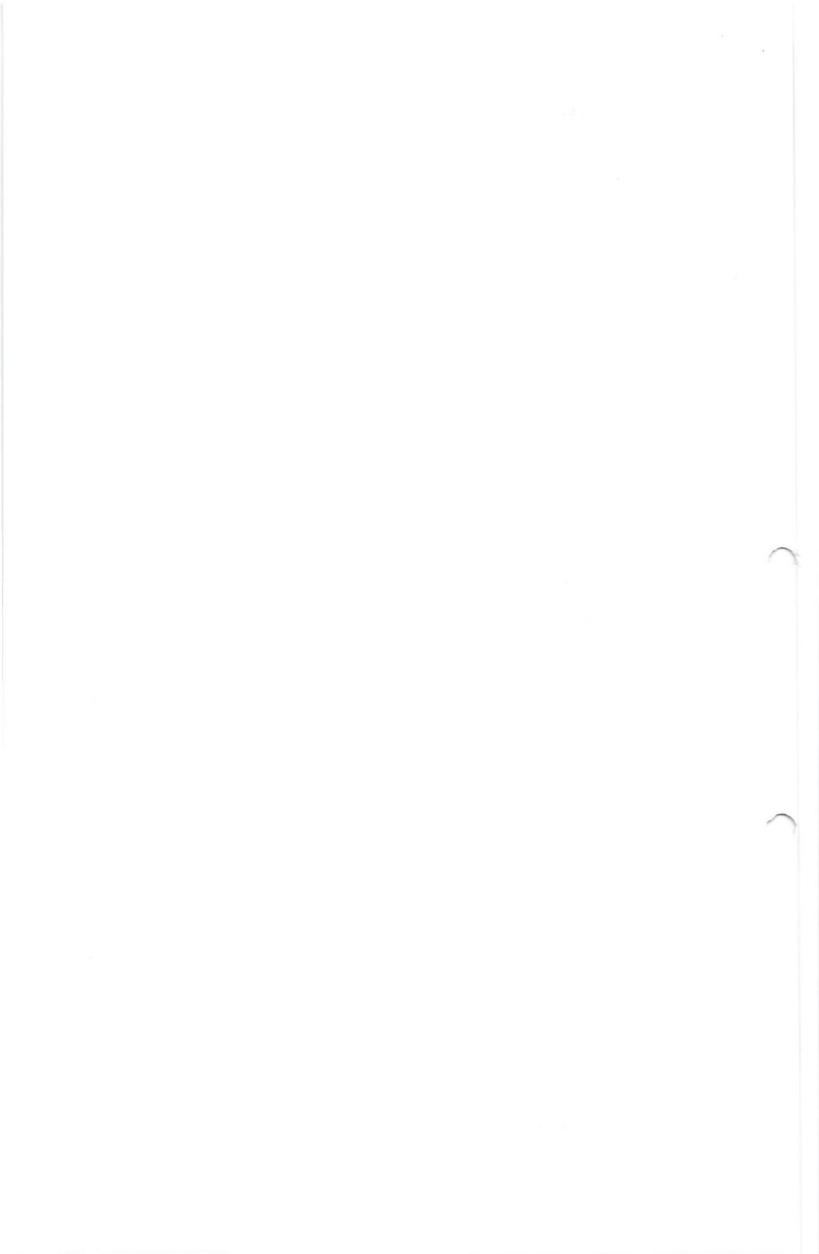
por el Pleno. Luego, el 7 de julio de 2021 fue aprobado en segundo debate y en tercer debate, el 8 de julio de 2021.

Esboza que, el **segundo periodo de sesiones** transcurrió del 1ro de julio de 2020 al 30 de junio de 2021 y el tercer periodo de sesiones inició a partir del 1ro de julio de 2021. Por lo que manifiesta que, al no haberse aprobado el proyecto durante el segundo periodo de sesiones, se configuró la caducidad del proyecto y lo que procedía era que se presentara como nuevo proyecto de ley y que cumpliera desde el inicio.

También, indica violentado el **Artículo 170 de la Constitución Política** en <u>primer lugar</u>, puesto que sólo se aprobó con el voto favorable de 41 diputados y debió ser por las dos terceras partes o 48 diputados.

Reconoce que el artículo 205 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional refiere a que, si el proyecto fuere objetado sólo en parte, la Asamblea Nacional, previo informe de la Comisión, lo aprobará según los procedimientos ordinarios de primer, segundo y tercer debate; no obstante, señala que debe primar lo dispuesto en el artículo 170 CP que establece la obligatoriedad del voto de las 2/3 partes.

En segundo lugar, establece violentada esta norma por no ceñirse la Asamblea Nacional a considerar únicamente las objeciones formuladas en el Informe de Objeción Parcial. Relata que, el Ejecutivo objetó por inconvenientes los artículos 1,3 y 4 del Proyecto de Ley. Que, con respecto al artículo 1 que establece la prohibición, se recomendó una redacción; luego, el Informe de Comisión reconoce la objeción formulada por el Ejecutivo; sin embargo, le agrega un nuevo párrafo estableciendo una excepción a la prohibición. Por esta razón, se incumple con la condición de que sólo se considerarán las objeciones formuladas.



1301

El activador arguye razones de fondo para que se declare la inconstitucionalidad; para lo cual refiere que, las normas 1,2,3,4,5 y 6 de la Ley N°315 de 2022 violentan los **Artículos 109 y 110 CP**. Lo anterior, al limitar el acceso de los fumadores a alternativas con menores riesgos que el cigarrillo tradicional. Además, indica que, la prohibición sobre la comercialización de estos productos no implica una contravención para su consumo; puesto que, la Ley no contiene ninguna proscripción dirigida a esta actividad.

Exterioriza que las normas 1,2,3,4,5 y 6 de la Ley N°315 de 2022, infringen el **Artículo 49 CP**; toda vez, que atenta contra el derecho de los consumidores de acceder a información sobre bienes que representen un mejoramiento a su calidad de vida. "I) Impide que la población panameña, con base en información relevante y objetiva, acceda y decida utilizar productos y dispositivos alternativos para reducir el consumo de cigarrillos y sus efectos nocivos. II) Fomenta, incentiva y beneficia un mercado ilícito sin ningún control ni regulación en detrimento de la salud pública".

El accionante alega que, las normas 1,2,3,4,5 y 6 de la Ley N°315 de 2022, violan el **Artículo 19 CP**, en dos vías; toda vez que, *primero* se establece un fuero en favor de los comerciantes que tienen intereses con el negocio de los cigarros de combustión (tradicionales), en cuanto les crea un monopolio, respecto a los productos que puede ingresar, fabricarse y/o comercializarse en la plaza. *Segundo*, de manera injustificada y por excepción, permite comercializar los productos que se encuentren en zonas francas, libres o aéreas y económicas especiales para efectos de exportar y reexportar a otro país.

Señala el activador que, con los artículos 1,2,3,4,5 y 6 de la Ley



N°315 de 2022, se atenta contra la libertad de elección y se infringe el **Artículo 49 CP**; en virtud que, se impone al Estado garantizar a toda persona obtener bienes y servicios de calidad, así como garantizar la libertad de elección; por el contrario, se imponen limitantes a la población, para el acceso a productos de consumo de tabaco; que son menos perjudiciales.

Establece que, se transgrede la libre competencia, al violentarse el **Artículo 298 CP**; pues, las normas 1,2,3,4,5 y 6 de la Ley N°315 de 2022 establecen medidas en perjuicio de los demás participantes del negocio tabacalero, que no está prohibido sino controlado, restringiendo a posibles competidores de comerciantes tradicionales de tabaco, de participar libremente en el mismo mercado.

El activador arguye la violación al derecho internacional público, previsto en el **Artículo 4 CP**; al manifestar que el Tratado de Marrakech, mediante el cual se crea la Organización Mundial de Comercio (OMC), incluido el Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1994, es el marco de referencia en los tratados internacionales comerciales.

En este sentido, señala que Panamá no incluyó en sus listas, al momento de adherirse a la OMC, ninguna restricción aplicable a los cigarrillos electrónicos o productos de tabaco calentado, ni a los dispositivos utilizados para tal propósito. Señala que el GATT de 1994 permite que un país, por razones de salud pública, deje de aplicar las obligaciones que tiene dentro del mismo y cita el Artículo XX (Excepciones Generales), acápite b.

En esta línea de argumentación indica que, es fundamental demostrar que la medida adoptada sea necesaria para proteger la salud de las personas y no solo una forma más de restricción al comercio. Que



se incluyen factores específicos para la aplicación de estas medidas: 1) la importancia del objetivo que se busca como política pública, en este caso en la salud de las personas; 2) la contribución de la medida al objetivo; 3) cuán restrictiva del comercio es la medida; 4) alternativas razonables a la medida y 5) carga de la prueba.

Con respecto al primer factor cita textualmente: "En este sentido la medida adoptada por la Ley 315 de 30 de junio de 2022 no puede ser considerada como una medida de salud pública, sino una medida estrictamente comercial, por lo que no cumple con el factor indispensable de las excepciones del Articulo (sic) XX del GATT de 1994 referente a la importancia del objetivo que se busca como política pública, en este caso en la salud de las personas." Arguye que, la falta de cumplimiento se refleja en las objeciones realizadas por el Presidente de la República Laurentino Cortizo en los párrafos 3 y 4 de la página 2 de objeción parcial y transcribe "Por otro lado, la adopción de esta iniciativa que prohíbe el uso y la comercialización total de este tipo de dispositivos y sistemas electrónicos impulsará la proliferación del comercio ilícito y promoverá el crimen organizado, el contrabando, la creación de mercados negros y el lavado de activos, afectando nuestra reputación como país y las oportunidades de desarrollo de nuestro hub logístico." "...Al ser los cigarrillos electrónicos un producto de alta demanda por fumadores de cigarrillos combustibles que buscan alternativas al cigarrillo tradicional que sí están permitidas en otros países, la prohibición absoluta a la importación, comercialización y consumo de este tipo de dispositivos electrónicos promoverá un aumento exponencial del comercio ilícito y sus consecuencias."

Con respeto al segundo factor, la contribución de la medida al

14.13



objetivo, manifiesta el actor que, sin que existiera un comercio importante previo y sin análisis de los efectos del tabaco calentado o de los dispositivos electrónicos de administración de nicotina, Panamá no tiene cómo sustentar este análisis y demostrar que la medida contribuye de manera importante al objetivo de mejorar la salud pública.

En cuanto al factor de ¿cuán restrictiva del comercio es la medida? señala que, Panamá tiene una medida de menor repercusión para los productos de tabaco combustibles, una medida igual o similar para los productos referidos en la Ley N°315 de 2022, podría ser considerada más fácilmente que la prohibida.

Respecto a alternativas razonables a la medida (4to factor), el accionante arguye que Panamá tendría que justificar por qué la regulación sí funciona con un tipo de tabaco y no funciona con otro tipo de productos relacionados al tabaco. Finalmente, del quinto factor, carga de la prueba, es decir, que se haya evidenciado que la alternativa no es razonable o viable indica que, si la Ley demandada fuera necesaria para proteger la vida y salud de las personas, la otra Ley N°13 de 2008 (cigarrillos combustibles tradicionales) no podría serlo, con lo cual no se cumple con la prueba. Por lo anterior, se incumplen las obligaciones internacionales de Panamá en materia de comercio internacional.

OPINIÓN DE LA PROCURADORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador de la Administración, por medio de la Vista No. 1553 de 31 de agosto de 2023, visible de fojas 1370 a 1382, emitió concepto sobre la demanda de inconstitucionalidad y concluye con la opinión de que lo demandado <u>es inconstitucional.</u>

MOI

Inicia realizando un recorrido histórico, respecto a la normativa existente en el país para regular el tabaco y sus productos con el objetivo de demostrar que el Estado ha llevado a cabo todos los controles, medidas y actividades necesarias para la prevención, curación y rehabilitación con el objetivo de obtener bienestar físico, mental y social.

De esta manera, refiere la Ley N°44 de 11 de mayo de 1904 que aprobó el impuesto de importación al tabaco. Señala que, posteriormente, se dictó el Decreto N°129 de 19 de junio de 1978 que empezó a regular el tabaco bajo la perspectiva de salud.

Manifiesta que, luego de otra serie de normas sobre fiscalización y prevención del tabaco, en el año 2004, mediante Ley N°40, Panamá aprobó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el control del tabaco.

Continúa con la Ley N°13 de 24 de enero de 2008 que adoptó medidas para proteger la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco; señalando que, en el año 2009, mediante Resolución N°660 de 11 de agosto, el Ministerio de Salud declaró improcedente la comercialización de los cigarrillos electrónicos y similares, en el mercado panameño; así mismo, mediante Decreto Ejecutivo N°1838 de 5 de diciembre de 2014 se prohibió el uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares con o sin nicotina.

De igual manera, el Ministerio de Salud dictó la Resolución N°2742 de 21 de agosto de 2017, mediante la cual se estableció que los sistemas electrónicos de administración o no de nicotina, no son considerados productos de tabaco y por ende declaró improcedente la comercialización de los cigarrillos electrónicos y similares, por ser nocivos a la salud. Que

MON

la Resolución N°0953 de 15 de mayo de 2018, declaró improcedente la comercialización de los productos de tabaco calentados, con base en que la OMS indicó que los productos de tabaco calentados producen aerosoles que contienen nicotina y otros productos químicos que contienen sustancias altamente adictivas. Finalmente, el Procurador de la Administración hace referencia al Decreto Ejecutivo N°34 de 3 de julio de 2023 que reglamenta la ley N°315 de 2022.

Ahora bien, indica el Procurador que, la discusión medular, en el presente caso, versa sobre la formación de la ley; por lo que procede a referirse a este aspecto. Hace mención de los Artículos 164, 165 y 168 de la Constitución Política que regulan la formación de las leyes; también menciona el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. Establece la diferencia entre leyes orgánicas y ordinarias y la fórmula constitucional para la emisión de éstas. Reitera que las orgánicas requieren el voto favorable en segundo y tercer debate de la mayoría absoluta de los miembros de la asamblea; mientras las ordinarias sólo requieren la aprobación de la mayoría de los diputados asistentes a las sesiones correspondientes. Considera que, el debate constitucional se centra en la facultad del Ejecutivo (art. 168 CP) en sancionar las leyes o en caso contrario devolver con objeciones a la Asamblea Nacional. Esboza que, el Ejecutivo realizó objeciones por inconvenientes a tres (3) artículos de la Ley N°315 de 2022 y que observa que la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo de la Asamblea Nacional, el 6 de agosto de 2020 resolvió considerar dos (2) observaciones e insistir en la otra; por lo que la aprobación de los Diputados, para enervar la impugnación del Señor presidente, debía contabilizarse con las dos terceras partes de los diputados miembros, lo que no ocurrió.



FASE DE ALEGATOS

Según lo dispuesto en el artículo 2564 del Código judicial, una vez devuelto el expediente por la Procuraduría de General de la Nación, se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que todos los interesados presentaran argumentos por escrito. No obstante, no se presentaron alegatos.

CONSIDERACIONES DEL PLENO

Luego de expuestos los argumentos del activador constitucional y la opinión del Procurador de la Administración, sobre el presente negocio, el Pleno pasa a considerar la pretensión que se formula en la Demanda.

En este sentido, la competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia para conocer y resolver de las Acciones de inconstitucionalidad encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política, así como en lo dispuesto en el artículo 2559 del Código Judicial, que permite que cualquier persona, por medio de apoderado legal, impugne ante este máximo Tribunal Constitucional las Leyes, Decretos de Gabinete, Decretos Leyes, Decretos, Acuerdos, Resoluciones y demás Actos provenientes de una Autoridad que considere inconstitucionales y pedir, por tanto, su correspondiente declaración de inconstitucionalidad.

Corresponde a esta Corporación de Justicia pronunciarse sobre el fondo, procurando encaminar el desarrollo de nuestro análisis a una confrontación extensiva de la norma acusada, con todos los preceptos constitucionales que puedan haberse infringido, atendiendo al principio de universalidad constitucional, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, que es del



tenor siguiente:

"<u>Artículo 2566</u>. En estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes."

El principio de Universalidad Constitucional, consagrado en la norma citada, le permite a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, verificar con todos los preceptos constitucionales, si la Ley demandada infringe alguno de ellos, independientemente de que no hayan sido mencionados en la demanda.

Lo anterior con la finalidad que, mientras la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, no señale que los efectos de determinada resolución son de cosa juzgada se debe aplicar la disposición jurídica, salvo que se haya decretado, en sentencia anterior, que esta norma es inconstitucional.

ANTECEDENTES DE LA LEY

A. Anteproyecto

La exposición de motivos del anteproyecto de la Ley N°315 de 30 de junio de 2022, suscrita por el Honorable Diputado Crispiano Adames señalaba que, la iniciativa legislativa tenía como antecedentes varias disposiciones: la Ley N°40 de 7 de julio de 2004, mediante la cual Panamá ratificó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS), para el control de tabaco; la Resolución 660 de 11 de agosto de 2009 expedida por el Ministerio de Salud que declaró improcedente la comercialización de cigarrillos electrónicos y similares; el Decreto Ejecutivo N°1838 de 5 de diciembre de 2014 que prohíbe el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, etc y la Resolución N°045 de 2 de marzo de 2016 que establece la obligatoriedad de colocar el letrero de prohibición de uso de



estos sistemas electrónicos y otros, en todos los lugares en donde esté prohibido el uso de tabaco.

Se observa que, el objetivo original del anteproyecto de esta ley (N°278), era muy distinto. Primero su título señalaba: "Que establece un marco legal de prohibición del uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares, con o sin nicotina". Además, constaba de trece (13) artículos cuyo contenido, de forma general, estaba dirigido a la prohibición de uso de estos sistemas electrónicos en los lugares donde se encuentra prohibido el consumo de productos de tabaco, conforme a la Ley N°13 de 24 de enero de 2008; así, por ejemplo: en oficinas públicas y privadas, medios de transporte, lugares cerrados de acceso público, ambientes laborales cerrados y otros. ¹ En este sentido, el artículo 1 de este anteproyecto indicaba:

"Artículo 1. Se prohíbe el uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en los siguientes lugares en donde se encuentra prohibido el consumo de productos de tabaco, y que se encuentren contemplados en el artículo 5 de la Ley 123 de 24 de enero de 2008, a saber:

- 1. Las oficinas públicas y privadas nacionales, provinciales, comarcales y locales.
- 2. Los medios de transporte público en general y en las terminales de transporte terrestre, marítimo y aéreo.
- 3. Los lugares cerrados de acceso público donde haya concurrencia de personas.
- 4. Los ambientes públicos y privados, abiertos y cerrados, destinados a actividades deportivas.
- 5. Las áreas comunes de los edificios públicos y privados de uso comercial y doméstico.
- 6. Los ambientes laborales cerrados.
- 7. Las instituciones educativas y de salud, públicas y privadas.

Los gerentes o los encargados de los establecimientos, públicos o privados, serán los responsables de hacer cumplir al público en general y a sus empleados lo establecido en la presente ley y, de ser necesario, podrán recurrir al auxilio de la Policía Nacional".

¹ El anteproyecto fue suscrito por el HD Crispiano Adames y presentado a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el **28 de octubre de 2019**. Ver https://www.asamblea.gob.pa/APPS/SEG LEGIS/PDF SEG/PDF SEG 2020/PDF SEG 2020/PDF SEG 2020/2020 P 178.pdf



Fue prohijado por la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo social en reunión efectuada el 17 de diciembre de 2019, para convertirse en el Proyecto de Ley N°178.

B. Proyecto de Ley N°178

Durante el Primer debate (22 de enero de 2020), se propuso la creación de una subcomisión para su estudio y análisis. Esta subcomisión, integrada por los Honorables Diputados Raúl Fernández, Juan Esquivel, Fátima Agrazal y Pedro Torres; concluye con un informe, en el que recomienda la modificación de artículos del Proyecto original, con el fin de establecer la prohibición en la República de Panamá del uso y comercialización de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco u otros dispositivos similares, con o sin nicotina, y cumplir así con el objetivo de librar a Panamá del humo y disminuir las muertes que son consecuencia de este flagelo.²

C. Modificaciones al Proyecto de Ley N°178

El 12 de febrero de 2020, se aprobó en *primer debate* la modificación de cinco (5) artículos, la eliminación de dos (2) y el cambio del título con el fin de establecer la prohibición, en la República de Panamá, del uso y comercialización de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco u otros dispositivos similares, con o sin nicotina.

El Informe de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social señaló que con respecto al <u>artículo 1</u>, se estableció la prohibición en la República, del uso y comercialización de los sistemas electrónicos de

² Así se plasma en los antecedentes del Informe de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social correspondiente al Primer Debate del Proyecto de Ley N°178, fechado 12 de febrero de 2020.



administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco u otros dispositivos similares, con o sin nicotina en la República de Panamá.

Del <u>artículo 2</u>, se prohibió la compra y publicidad a través de internet en la República de Panamá. Con relación al <u>artículo 3</u>, se autorizó a la Autoridad Nacional de Aduanas a inspeccionar y prohibir la venta en el territorio nacional. El <u>artículo 4</u> faculta a la Autoridad de Turismo a establecer en su política de promoción y oferta turística la prohibición de este tipo de dispositivos y el <u>artículo 5</u> otorgó la facultad de cumplimiento de esta ley al Ministerio de Salud.

Posteriormente, fue aprobado en segundo debate, el 18 de marzo de 2020 y el 19 de marzo de 2020, en tercer debate y enviado al Órgano Ejecutivo, el 24 de marzo de 2020.³

D. Objeciones del Ejecutivo

Mediante Nota DS-020-2020 de 8 de mayo de 2020, el presidente de la República remite a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley N°178 con objeciones. A continuación, plasmamos brevemente, el contenido del Informe de Objeción Parcial:

1. Se objeta por inconveniente la redacción del artículo 1.

"Artículo 1. Que establece la prohibición del uso, importación, comercialización de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabacos y otros dispositivos similares, con o sin nicotina en la República de Panamá".

Reconoce que los artículos 1, 6, 8 y 9, en esencia, cumplen con los objetivos que ha emitido el Ministerio de Salud en ciertas regulaciones administrativas. Señala que en Panamá está prohibida

³ https://www.asamblea.gob.pa/sequimiento-legislativo-proyectos

.

Parl

la comercialización del cigarrillo electrónico desde el 2009; no obstante, considera que el artículo 1 es inconveniente para los intereses del país por las siguientes razones:

- a) Desde el punto de vista económico, el cumplimiento de una política pública de prohibición absoluta de este tipo de dispositivos, requiere la inversión de recursos por parte del Estado.
- b) Al elegir la prohibición absoluta de estos sistemas, el Estado pierde la posibilidad de activar mecanismos de recaudación aduanera y tributaria que pudieran financiar los programas para garantizar el cumplimiento de temas regulatorios.
- c) La iniciativa que prohíbe su uso y comercialización total, impulsará la proliferación del comercio ilícito y promoverá el crimen organizado, contrabando y otros.
- d) Sugiere una nueva redacción del artículo 1, en donde se elimine la prohibición de importación y comercialización.

2. Se objeta por inconveniente la redacción del artículo 3.

"Artículo 3. Se autoriza a la Autoridad Nacional de Aduanas a inspeccionar, detener, decomisar y suspender la venta, comercialización, uso, importación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, sujetas a cualquier destinación aduanera."

Fundamenta su objeción al señalar que, es contrario a los estándares internacionales de facilitación del comercio con los que Panamá se ha comprometido en acuerdos bilaterales y multilaterales, pues limita el uso de zonas francas a nivel nacional para comercializar este producto.

3. Se objeta por inconveniente la redacción del artículo 4.

"Artículo 4. La Autoridad de Turismo de Panamá, tendrá que establecer en sus políticas de promoción y oferta turística al extranjero, que en la República de Panamá existe la prohibición del uso, importación, comercialización de los sistemas electrónicos de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina. Advirtiendo que la violación a esta prohibición acarrea sanciones contempladas en el Código Sanitario".

140a

Estima el Ejecutivo que, es el Ministerio de Salud quien tiene la función de informar y promover el cumplimiento de las políticas de salud pública del país y no así, la Autoridad de Turismo. Recomienda eliminar este artículo.

4. Consideraciones finales.

Finalmente, indica que el Proyecto no establece de manera taxativa las sanciones que serán aplicadas por el incumplimiento, ni criminaliza ninguno de los actos prohibidos. Además, manifiesta que, el artículo 6, numeral 1 establece que la infracción será "el permitir la comercialización" y no queda claro legalmente quien sería sancionado porque los comercios no estarían "permitiendo su comercialización" sino en efecto "comercializándolos".

E. Actuaciones posteriores a la objeción del Ejecutivo

En sesión ordinaria celebrada el 6 de agosto de 2020, la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social, analizó el veto por inconveniencia de los artículos 1, 3 y 4 del Proyecto N°178 y le recomienda al Pleno de la Asamblea Nacional, no acoger la objeción respecto al artículo 1; de tal forma que, se insista en su redacción. Y con respecto a los artículos 3 y 4, acoger las observaciones.

No obstante, consta de fojas 52 a 66, del presente expediente, fiel copia del original del Acta del 7 de julio de 2021, de la primera legislatura del Tercer periodo de sesiones ordinarias, del periodo constitucional 2019-2024, mediante el cual se presentó la propuesta de modificación del HD Crispiano Adames y otros diputados, del *artículo 1* para que *sí* se incluyera una excepción a la prohibición total de comercialización e importación de estos productos en las zonas francas y zonas libres o áreas económicas especiales cuyo fin sea la exportación y reexportación a un tercer (3er) país.



Adicional, la reforma del *artículo 3*, para que las facultades de la Autoridad Nacional de Aduanas de verificar el cumplimiento de la ley, sólo sea en el territorio de la República; con lo que se excluyen las zonas francas exceptuadas en el artículo 1. Además, se recomendó para el *artículo 4*, el cambio de autoridad encargada de informar la prohibición del uso de estas sustancias; de forma tal que, en lugar de la Autoridad de Turismo de Panamá, fuese el Ministerio de Salud.

Luego de esto, el Proyecto de Ley N°178 de 2019 se aprobó, en segundo debate, con cuarenta y un (41) votos a favor.

De igual forma, esta visible de fojas 67 a 75 del presente expediente, fiel copia del original del Acta del 8 de julio de 2021, de la primera legislatura del Tercer periodo de sesiones ordinarias, del periodo constitucional 2019-2024, en el cual se aprobó el Proyecto de Ley N°178 de 2019, en *tercer debate*, con cuarenta y un (41) votos a favor.

Finalmente, el 30 de junio de 2022, fue sancionada la Ley N°315 de 30 de junio de 2022 que "prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en la República de Panamá".

II. ANÁLISIS DEL NEGOCIO JURÍDICO

A. Consideraciones previas

Observa esta Superioridad que parte del argumento utilizado por el activador, para solicitar la inconstitucionalidad de la Ley N°315 de 30 de junio de 2022, descansa en que se entre a analizar si es nocivo limitar, a los fumadores, el acceso a alternativas con "menores" riesgos que el cigarrillo tradicional. Lo anterior, propiciaría una paradoja, al tener que

1411

decidir ¿qué es menos perjudicial? si el cigarrillo tradicional o los dispositivos electrónicos con o sin nicotina. Es decir, con el tema controvertido se intenta obtener un pronunciamiento de validación entre dos actividades que son nocivas para la salud.

Por otro lado, tendríamos que hacer un esfuerzo en abordar y contrastar dos (2) bienes jurídicos tutelados que están en conflicto: la salud y el comercio. En este sentido y por las razones anteriormente expuestas, no podríamos analizar la presente acción con base en qué actividad es mejor para la salud de los ciudadanos. Ahora bien, de ninguna manera queremos que se interprete que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha adoptado una posición que avala el consumo o comercialización de estos dispositivos electrónicos; llanamente no podemos emitir una opinión científica.

Correspondería determinar si la presente ley restringe o no, el libre ejercicio del comercio; por lo que, de manera preliminar, debemos hacer algunos señalamientos.

1. Protección a la Libertad de Comercio

Un Estado de Derecho no sólo debe preservar los principios básicos de la democracia, establecer límites al poder público y procurar la supremacía constitucional; además debe reconocer, salvaguardar y resguardar los derechos fundamentales individuales y sociales; razón por la cual, en la actualidad se habla de un *Estado Constitucional de Derecho*, anclado en la protección de los derechos humanos a través de mecanismos para su defensa. Dentro de esta amplia gama de derechos, forman parte la libertad económica, libertad de comercio y competencia, en donde el Estado ejerce un rol de garante para el buen funcionamiento del sistema.

En materia económica, la participación del Estado ha tenido una

WW

evolución constante. Desde el siglo XVI hasta comienzos del XIX, previa a la revolución industrial, se distingue la etapa *mercantilista*⁴, caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la Economía. Luego, el modelo posterior a la *revolución industrial* y hasta el fin de la Segunda Guerra, con el surgimiento del Estado Liberal y el libre desenvolvimiento en el mercado que deriva en una política abstencionista del Estado (economía de libre mercado). Una tercera fase que aparece en la *post guerra*, donde se rescata el sector de la tierra y un sistema capitalista regulado por el Estado (la protección a la libertad de comercio) y una fase en los años 90 con economías fuertes y grandes sectores marginados.

En esta línea de pensamiento, el Estado debe velar por la libre competencia económica y la libertad de concurrencia mercantil. De allí el concepto de "Constitución Económica".

"Bidart Campos, también desde una perspectiva formal señala que la Constitución económica 'es el conjunto de normas, principios y valores que, una vez incorporados a la Constitución formal, guardan relación con la economía y son aplicables a la actividad y a las relaciones económico financieras'. De la Quadra – Salcedo señala que la Constitución económica debe ser entendida como 'los preceptos constitucionales que definen la posición del estado con respecto a la sociedad en materias económicas'."5

Nuestro país resguarda los principios de libertad económica, libre

⁴ Piatti, Matías y Paris, Silvana (docentes de la cátedra Economía Política de la Universidad del Rosario) señalan que, el mercantilismo sugiere que el gobierno dirigente de una nación debería buscar la consecución de esos objetivos mediante una política proteccionista sobre su economía, favoreciendo la exportación y desfavoreciendo la importación, sobre todo mediante la imposición de aranceles y ello se logra con un aumento del poder del Estado al interior de un territorio y el fomento de la actividad económica orientada a la producción de bienes exportables. https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/22237/2%20Apunte%20Mercantilismo.pdf

⁵ Viera Álvarez, Christian. "Consideraciones acerca de una Constitución Económica. Hacia una reinterpretación de la Constitución económica chilena".



competencia y libre concurrencia a los mercados; claro está, con manifiestas limitaciones encaminadas a proteger otros derechos fundamentales como la igualdad, la libertad y la participación de los nacionales y extranjeros que se hallen dentro del territorio nacional. Así, nos corresponde citar los Artículos 282 y 298 de la Constitución Política.

"Artículo 282. El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. El Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.

Artículo 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados.

Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios".

De igual forma, esta Corporación se ha pronunciado con respecto a la libre competencia y libre concurrencia, para lo cual hacemos referencia a un extracto del Fallo del 28 de mayo de 2014 (entrada 192-11) dentro de una Acción de Inconstitucionalidad:

"(...) Cuando se habla de la **libre competencia**, hay que tener presente que este término engloba varios aspectos, entre ellos, la libertad de elección de consumidores y productor, la participación de los distintos agentes económicos de forma independiente, pero sometidos a las mismas reglas; situación que a su vez produce competitividad e incentivos que deben conllevar a la eficiencia de las empresas, mayor calidad del producto y disminución de precios. En similares términos opera la **libre concurrencia**, ya que este es el sistema donde la oferta y la demanda juegan un papel importante en la determinación del precio, producto de la libre participación en el mercado de consumidores y oferentes". (resaltado del Pleno)

2. El Comercio y el principio de igualdad

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el organismo internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países; es la sucesora del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), establecido tras la segunda guerra mundial, la cual



reguló el comercio internacional desde su suscripción en 1947 y su vigencia en 1948 hasta el nacimiento de la OMC en 1995.

Panamá es Miembro de la OMC desde el 6 de septiembre de 1997.6

El propósito primordial de la OMC es contribuir a que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad.

Abordar el tema del libre comercio y competencia, nos obliga necesariamente a referirnos a los principios que deben regir el sistema multilateral de comercio. De esta manera, la OMC propugna un sistema de comercio sin discriminaciones, más libre, previsible, competitivo y más ventajoso, en especial para los países menos adelantados.

Los Acuerdos de la OMC son extensos y complejos porque se trata de textos jurídicos que abarcan una gran variedad de actividades; sin embargo, todos estos documentos están inspirados en principios simples y fundamentales ya mencionados.

El principio de igualdad se visibiliza; por ejemplo, al señalar que, un país no debe discriminar entre sus interlocutores comerciales y no debe discriminar entre sus propios productos, servicios o nacionales y los productos, servicios o nacionales de otros países. Respecto a la protección de la salud establecen que, toda medida impuesta al comercio, para lograr este objetivo, debe aplicarse por igual a las empresas nacionales y a las extranjeras.

Uno de los pilares básicos para lograr un mejor comercio es adaptar el Sistema de Comercio Multilateral, que representa eliminar las *prácticas* comerciales desleales y establecer condiciones igualitarias. Significa respetar las normas de comercio; las normas de la Organización Mundial

⁶ World Trade Organization (Organización Mundial del Comercio) https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/panama_s.htm

MS

del Comercio (OMC) ratificadas por todos los 164 países miembros de esa entidad.⁷

Para concluir, la libre competencia se materializa cuando en el mercado concurren libremente, por un lado, oferentes de productos similares y, por otro lado, consumidores cuyas decisiones de compra son tomadas libremente, sin intervención de fuerzas exógenas al mercado mismo, y en base a información suficiente sobre las características de los productos. ⁸ En este sentido, cualquier medida restrictiva para la comercialización de un producto (dispositivos electrónicos con o sin nicotina), que es análogo a otro producto (cigarrillos tradicionales) establecería un tratamiento ventajoso y distinto, a un grupo definido de comerciantes, violentando así el derecho a la igualdad y a la libre competencia.

B. Argumentos de la Inconstitucionalidad

Siendo que el activador constitucional alega razones de forma y de fondo para solicitar la inconstitucionalidad de la Ley N°315 de 30 de junio de 2022 que, "prohíbe el uso, importación y comercialización de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en la República de Panamá"; esta Corporación, en primer lugar, analizará los argumentos de forma.

⁷ Lagarde, Christine. Discurso: "Crear un mejor sistema de comercio mundial". Mayo, 2018. Fondo Monetario Internacional https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/05/14/sp-lagarde-creating-a-better-global-trade-system

⁸ Almonte, Merielin. "Las restricciones a la competencia". Enero, 2022. Boletín Latinoamericano de Competencia. <a href="https://lalibrecompetencia.com/publicaciones-libros/boletin-latinoamericano-de-competencia/#:~:text=El%20%C2%ABBolet%C3%ADn%20Latinoamericano%20de%20Competencia,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20la%20Uni%C3%B3n

1419

Infracción del Artículo 32 de la Constitución Política (CP), por la caducidad del proyecto de ley.

La figura jurídica de la caducidad de las propuestas legislativas hace referencia a la finalización anticipada del procedimiento legislativo antes de que se convierta en Ley. (Piedad) Está prevista en el artículo 122 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI), que citamos a continuación:

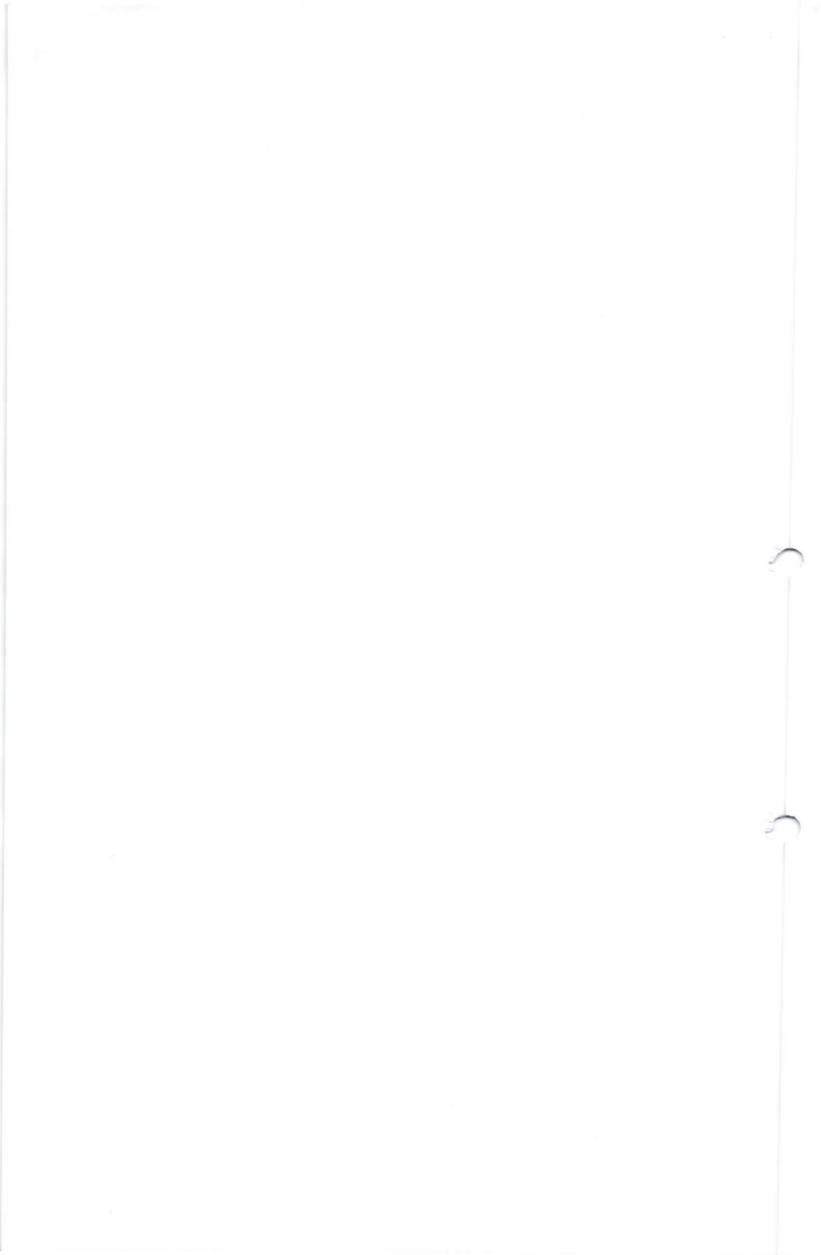
"Artículo 122. Caducidad de las propuestas de ley. Los proyectos y anteproyectos de ley que queden pendientes al vencimiento de un periodo constitucional solo serán considerados por la Asamblea Nacional como propuestas nuevas.

Esta disposición no se aplicará a los proyectos aprobados en tercer debate y ni a los devueltos a la Asamblea con objeciones por el Órgano Ejecutivo, los cuales solo caducarán si no hubieran sido aprobados por el Pleno de la nueva Asamblea antes del vencimiento del periodo de sesiones siguiente a aquel en que fueron devueltos".

Del artículo anterior se desprende lo siguiente:

- a) Caducarán los proyectos y anteproyectos que queden pendientes de aprobación (que no se hayan aprobado en tercer debate), al momento en que termine un periodo constitucional; es decir, transcurridos los cinco (5) años para los cuales fue elegida dicha Asamblea o expirado su mandato.
- b) Las propuestas legislativas caducadas, deberán presentarse como iniciativas legislativas nuevas.
- c) Los proyectos aprobados en tercer debate pendiente de sanción del Ejecutivo no caducan.

⁹ Resolución N°116 de 9 de febrero de 2010 que aprueba el Texto Único de la Ley 49 de 1984, publicado en Gaceta Oficial N°26476-D de 24 de febrero de 2010. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26476 D/GacetaNo 26476d 20100224.p df



MY

d) Los proyectos aprobados en tercer debate, que hayan sido devueltos, con objeciones, por el Ejecutivo no caducarán; siempre que, sean aprobados por el Pleno de la Asamblea durante el periodo de sesión siguiente al periodo en que fueron devueltos. Debemos partir del hecho que, durante un periodo constitucional se darán cinco (5) sesiones de ocho (8) meses cada una.¹⁰

En el presente negocio constitucional, el proyecto de ley fue devuelto por el Ejecutivo, el 8 de mayo de 2020; es decir concluida la PRIMERA SESIÓN legislativa (2019-2020); por lo que, según el RORI, correspondía que fuera aprobado durante la SEGUNDA SESIÓN (1ro de julio de 2020 al 30 abril de 2021). No obstante, se observa que el proyecto fue aprobado en Tercer debate, el 8 de julio de 2021, durante la TERCERA SESIÓN legislativa.

A continuación, insertamos una tabla de fechas para hacer más gráfica, la cronología de aprobación del proyecto.

INSTALACIÓN DE SESIÓN ANUAL PERIODO CONSTITUCIONAL 2019-2024

Primer Periodo de Sesiones		Segundo Periodo de Sesiones		Tercer Periodo de Sesiones	
1 ^a Legislatura 1-7-19 al 31-10-19	2ª Legislatura 8-1-20 al 30- 4-2020	1ª Legislatura 1-7-20 al 31- 10-20	Legislatura 2-1-21 al 30-4-21	1 ^a Legislatura 1-7-21 al 31-10-21	2ª Legislatura 2-1-22 al 30-4- 22
	o Legislativo) Objesidencial 8-5-2020		7-7	-21 Segundo de votos (f.66)	
	de la Constitución Pones de ocho (8) meses da una.			7-21 Tercer deb votos (f.74)	1

Phyl

El artículo 165 de la Constitución Política, regula el proceso de formación de las leyes, distinguiendo entre las orgánicas y las ordinarias. En el presente negocio constitucional estamos frente una ley de carácter orgánica que, por regla general, exige el voto favorable (en segundo y tercer debate) de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

"Artículo 165. Las leyes serán propuestas:

- 1. Cuando sean orgánicas:
- a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
- c. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.
- d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.
- 2. Cuando sean ordinarias:
- a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.
- b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.
- c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.

Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Concejos

Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz

cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes".

Esta Colegiatura ha sido consistente en indicar que, el RORI forma parte del Bloque de la Constitucionalidad en lo relativo a la función legislativa de la Asamblea (formación de leyes); no obstante, la relevancia constitucional descansa en que este proceso se efectúe con las formalidades requeridas para aprobación; es decir, la mayoría simple o la mayoría calificada, cuando se trata de proyectos objetados por el Órgano Ejecutivo. De esta manera, esta Superioridad considera que la

14/9

caducidad por si sola, pueda provocar la inconstitucionalidad de la Ley.

Así citamos lo esbozado en la Sentencia de Inconstitucionalidad fechada 6 de diciembre de 2019 (entrada 18-18):

"Destacado lo anterior, desde nuestro punto de vista, se han violentado las Normas Constitucionales sobre el procedimiento para la formación de las Leyes (último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política) y las reglas contenidas en el Reglamento Interno (Bloque de la Constitucionalidad).

Al respecto, el Pleno de esta Corporación de Justicia ha emitido jurisprudencia basada en la Doctrina, mediante la cual ha señalado entre otras cosas lo siguiente:

"...Como quiera que las anomalías al Reglamento relativo al régimen orgánico interno se traducen necesariamente en violaciones a la Constitución, por razones formales, en virtud de la doctrina del bloque de la constitucionalidad, sentado por este Pleno, conviene deslindar, en primer término, esta materia. La doctrina de la naturaleza constitucional del Reglamento Interno de la Asamblea, ha sido sostenido, con carácter de posibilidad abstracta, mediante la sentencia de constitucionalidad de 16 de octubre de 1991, no obstante que la sentencia desestimó el cargo de inconstitucionalidad, derivado de la circunstancia de que no se trataba de un acto emanado del ejercicio de funciones legislativas, sino administrativas, siendo así que el citado Reglamento sólo podrá incorporarse al bloque de constitucionalidad en materia de formación de las leyes, exclusivamente.

En efecto, sostuvo el Pleno lo que se transcribe a continuación:

"...El Pleno de la Corte Suprema considera conveniente aclarar que ciertas normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del bloque de constitucionalidad de Panamá. Tales normas son las que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea, y ellas constituyen parte integrante del parametro que utiliza la Corte Suprema para decidir sobre las constitucionalidades de las leyes. De esa manera, si una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa en violación del procedimiento previsto en ese Reglamento, la consecuencia es que aquella puede ser declarada inconstitucional, por el vicio de forma que presenta la ley así aprobada. En el caso que nos ocupa, sin embargo, se puede afirmar que se trata de normas del Reglamento -verdadera ley orgánica- que no atañen a la función legislativa de la Asamblea, sino a sus funciones administrativas, razón por la que no forman parte del bloque de constitucionalidad". (Registro Judicial. Octubre de 1991. Pag. 67).

Es obvio, de conformidad con lo que el Pleno ha sostenido, que el aspecto de relevancia constitucional lo constituye el hecho, necesario, de que el proyecto sea discutido en tres días, en debates distintos, y que el mismo sea aprobado por la mayoría requerida constitucionalmente, dependiendo de si se trata de leyes orgánicas u ordinarias, clasificación a la cual se refiere el artículo 159 de la Constitución Política. Las irregularidades, tanto en las incidencias de la discusión y formación de las leyes, y en su consignación en las respectivas actas, no tienen trascendencia constitucional, a menos que se acredite fehacientemente que tales anomalías o irregularidades reflejen que el proyecto no fue discutido en tres sesiones distintas llevadas a cabo en días diferentes, y que su

apy

aprobación se haya realizado por las mayorías que requiere la aprobación de las leyes ordinarias y orgánicas, respectivamente. (Fallo de 31 de enero de 1997. Demanda de Inconstitucionalidad, Mag. Ponente. Rogelio Fábrega).

En ese sentido, el constitucionalista patrio, Dr. JOSÉ DOLORES MOSCOTE, señaló:

La verdad es que, pese al horror que la mente moderna siente por el formalismo estrecho que obstruye el curso de las ideas que merecen convertirse en cardinales directivas de la sociedad política bajo el nombre de leyes, este formalismo se justifica, supuestas las desagradables consecuencias que pueden provenir de la adopción irreflexiva de aquellas por parte de hombres cuyo criterio, como es común que suceda, puede ser perturbado por intereses extraños a los que deben presidir una sana labor legislativa. Tres debates dan amplia oportunidad a todos los diputados que deseen emitir alguna opinión acerca de cualquier proyecto que se discuta, para que aquella que sea mas sensata o mas elocuentemente expuesta, se imponga después de haber sido repetida en tres días distintos a la mayoría con cuyo voto haya de ser consagrada como interpretativa de la voluntad del pueblo". (JOSE DOLORES MOSCOTE. Derecho Constitucional Panameño. Panamá, 1943. Pág. 273 y 274).

2. Violación del Artículo 170 de la Constitución Política

El activador constitucional manifiesta que, el Artículo 170 de la Constitución Política se lesiona en dos (2) sentidos. En *primer lugar*, porque tratándose de un proyecto objetado por el Ejecutivo debió aprobarse por 2/3 partes de los diputados. Y, en *segundo lugar*; en virtud que, la Asamblea Nacional sólo debió considerar las objeciones formuladas por el Ejecutivo; no obstante, indica que, con respecto al artículo 1, le agrega un nuevo párrafo estableciendo una excepción a la prohibición.

En cuanto al primer argumento, el activador discurre con la forma en que se aprobó el Proyecto. Específicamente, la cantidad de votos para su aprobación.

Como se señaló en párrafos anteriores, estamos frente a una *ley* orgánica que, como regla general, exige el voto de la *mayoría absoluta* de los miembros de la Asamblea, en segundo y tercer debate.

Ahora bien, la exigencia prevista en el artículo 165 CP, es distinta



cuando el Ejecutivo ejerce su prerrogativa de no sancionar el proyecto. De esta manera, debe aplicarse lo dispuesto en el Artículo 170 CP.

"Artículo 170. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado". (resaltado del Pleno)

De la norma anterior se desprende que, frente a proyectos objetados por el Ejecutivo, nuestra Carta Magna ha dispuesto que consideradas por la Asamblea dichas objeciones, debe ser aprobado con una *mayoría calificada* de votos; es decir, las 2/3 partes de los diputados que integran la Asamblea. Este requerimiento tiene su razón de ser ya que, por un lado, guarda relación con la validación jurídica del contenido de la ley; pues los diputados van a homologar y a legislar por insistencia. Por otro lado, si aceptan las objeciones realizadas por el Ejecutivo, concluyen en una modificación a la voluntad soberana legislativa.

En el presente negocio constitucional es claro que no se aprobó el proyecto con la mayoría absoluta calificada de votos de los diputados que conforman la Asamblea Nacional; razón por la cual, esta colegiatura considera que se ha infringido el Artículo 170 de la Constitución Política.

Con respecto al segundo argumento del activador se observa que, según el recorrido que hicimos de los antecedentes de la ley; frente a la objeción del Ejecutivo, por inconveniente, del artículo 1 se hizo la recomendación de una nueva redacción. El Ejecutivo propuso la eliminación de la prohibición de importación y comercialización de estos cigarrillos o sistemas electrónicos; con lo cual, es claro que la actuación de la Asamblea estuvo encaminada a dar respuesta a dicha observación.

Por consiguiente, esta Corporación concluye que, no es válida esta causal de infracción a normas constitucionales.

Así las cosas, esta Superioridad concluye que la Ley N°315 de 30 de junio de 2022 infringe el artículo 170 de la Constitución Política y el artículo 122 de la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, contentiva del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional; es decir, no fue aprobada cumpliendo las formalidades previstas para los efectos, por el Estatuto Fundamental. De esta manera, esta Corporación no entrará a examinar las razones de fondo argüidas por el activador.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es INCONSTITUCIONAL la Ley N°315 de 30 de junio de 2022 por infracción del artículo 170 de la Constitución Política.

Notifíquese y Publíquese en Gageta Oficial

OLMEDO ARROCHA OSORIO MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME **MAGISTRADO**

Gener Chlage

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA MAGISTRADA

MIRIAM CHENG ROSAS MAGISTRADA

MARIBEL CORNEJO BATISTA

MAGISTRADA

ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO MAGISTRADA

JUAN FRANCISCO CASTILLO CANTO **MAGISTRADO**

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO MAGISTRADA

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CALVO C. SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO

Exp. 85877-2023 /mm

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 10 días del mes de Mayo de 20 24 a las 8:40 de la marano

Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

Firma de Notificado