



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 21 de agosto de 2024
Nota C-161-24

Licenciada
Janice Becerra
Panama Legal Group
Ciudad.

Ref.: Alcance jurídico de la Sentencia de 30 de abril de 2024, por la cual declara la inconstitucionalidad de la Ley No.315 de 2022.

Licenciada Becerra:

Hacemos referencia a su solicitud presentada en esta Procuraduría, el 7 de agosto del año en curso, a través de la cual solicita a este Despacho una opinión relacionada con el alcance jurídico de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Pleno, de 30 de abril de 2024, a través de la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Ley No.315 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”*, en los siguientes términos:

“ ...

1. *¿El dictamen de la Corte significa una eliminación de las prohibiciones de comercialización de los productos que la norma regulaba, incluyendo su importación, distribución y venta al detal?*
2. *¿Se da una reviviscencia de las normas regulatorias previas al Decreto Ejecutivo N°34, es decir, el Decreto Ejecutivo número 1838 de 5 de diciembre de 2014, la Resolución Número 660 de 11 de agosto de 2009, la Resolución 660 de 11 de agosto de 2009, la Resolución 2742 de 21 de agosto de 2017 y la Resolución 0953 de 15 de mayo de 2018, que fueron derogadas por este o tendría que emitirse un nuevo cuerpo normativo, tomando en cuenta que el fallo de la corte no establece una reviviscencia, y adicionalmente, el Decreto Ejecutivo 34 además de reglamentar la Ley 315, establece ‘otras disposiciones’ por medio de las cuales se derogan los Decretos y Resoluciones antes mencionados?*
3. *¿Queda sin efectos jurídicos la Resolución No.0415 de 2 de marzo de 2016 que ‘señala la obligatoriedad de colocar el letrero de prohibición de uso de los sistemas electrónicos de administración o no de nicotina (cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares), en todos los lugares en donde este (sic) prohibido el uso del tabaco, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 1838 de 5 de diciembre de 2014, y dicta otras disposiciones’, toda vez que la misma resuelve imponer*

obligaciones que dimanen de una norma derogada, como lo es el Decreto Ejecutivo 1838 de 5 de diciembre de 2014?

...

Al respecto debemos indicarle primeramente que, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, señala que corresponde a la Procuraduría de la Administración, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consulten su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso en concreto, supuesto de exclusión que se configura en el caso que nos ocupa; toda vez que quien consulta es una firma de Abogados particular y no un funcionario administrativo; no obstante, con fundamento en el numeral 6, del artículo 3 de la referida Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa, aclarando igualmente, que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. Respecto de la Sentencia de 30 de abril de 2024.

Tal como señaláramos en consulta anterior¹, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 30 de abril de 2024, declaró la inconstitucionalidad de la Ley No.315 de 30 de junio de 2022, por infringir el artículo 170 de la Constitución Política, en atención a las siguientes consideraciones:

“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”

En cuanto a los efectos de las Sentencias que emite la Corte Suprema de Justicia, el artículo 206 de la Constitución Política de la República, señala lo siguiente:

“ARTICULO 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso público el funcionario encargado de impartir justicia advierte o se lo advierte alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de

¹ C-120-24 de 24 de junio de 2024 - <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-120-24>

pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

2. ...

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en Gaceta Oficial (Lo destacado es nuestro).

En concordancia con lo anterior, tenemos que el artículo 2573 del Código Judicial, establece que:

“Las decisiones de la Corte proferidas en materia de inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efecto retroactivo”.

Dos (2) son los aspectos fundamentales que se desprenden de las normas previamente citadas. Veamos:

- 1) Que las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia, son finales, definitivas, y de obligatorio cumplimiento;
- 2) Las decisiones proferidas por la Corte Suprema de Justicia, no tienen efectos retroactivos.

Al respecto, traemos a colación, lo expresado por el Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Jerónimo Mejía, en una publicación realizada para la Revista de la Sala Constitucional (2019)². Veamos:

“En cuanto a los efectos de las sentencias constitucionales podríamos decir brevemente que de conformidad con el mencionado artículo 206 de la Constitución, las sentencias de la Corte Suprema “son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial”, agregando el artículo 2573 del Código Judicial que no tienen efectos retroactivos.

El efecto de las sentencias de inconstitucionalidad es erga omnes y cuando recae sobre las leyes o normas reglamentarias produce la nulidad constitucional de las mismas, hacia el futuro, esto es, produce efectos ex nunc. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte revela que ésta ha adoptado algunos mecanismos procesales para modular los efectos de las sentencias...”

De lo antes expuesto, podemos señalar que la citada Ley No.315 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”*, resulta ineficaz en sus efectos, al haber desaparecido de la vida jurídica, en virtud de la declaratoria de Inconstitucionalidad.

²<https://revistasalacons.poderjudicial.go.cr/images/Catalogo/Articulo/HTML/EI%20control%20de%20constitucionalidad%20en%20Panama.htm#:~:text=EI%20efecto%20de%20las%20sentencias,es%2C%20produce%20efectos%20ex%20nun>

En ese sentido, la Sentencia de 30 de abril de 2024, tiene efecto *erga omnes*³ y, por tanto, es definitiva, de obligatorio cumplimiento, y produce efectos *ex nunc*⁴, es decir, hacia futuro.

II. Sobre el fenómeno de la reviviscencia de la ley.

Debemos señalar que respecto a la reviviscencia existen dos reglas: la contemplada en el artículo 37 del Código Civil, y la que se daría en virtud de una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley derogatoria.

En este orden de ideas, resulta oportuno resaltar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 11 de agosto de 2014, ha señalado entre otras cosas, lo siguiente:

“ ...

Otro asunto que ha de tomar en cuenta el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a fin de preservar la estabilidad institucional que mandata nuestra Constitución, es qué sucede al declararse la inconstitucionalidad de la Autoridad Nacional de Ingresos Públicos.

En ese sentido, el artículo 37 del Código Civil, establece lo siguiente:

‘Artículo 37. Una ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia.’

Como se observa, cuando una ley es derogada por otra, la ley anterior pierde vigencia por el cambio de voluntad legislativa o ejecutiva, según el caso de que se trate, por lo que aquella no revivirá por el simple hecho de que desaparezca la ley que la sustituyó; distinto es el caso, cuando la vigencia de la nueva ley cesa por ser incompatible con la norma constitucional, produciéndose su declaratoria de inconstitucionalidad, lo que acarrea la pérdida de sus efectos o su nulidad y por tanto dándose el resurgimiento o reviviscencia de la ley anterior, correspondiendo la declaratoria de dicha inconstitucionalidad privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

...” (Lo subrayado es nuestro)

Aunado a ello, la referida sentencia hace referencia a la que fuese emitida por la Sala Tercera, bajo la ponencia del Doctor Arturo Hoyos el 27 de octubre de octubre de 1993, en la cual respecto al fenómeno de la reviviscencia señaló, entre otros aspectos, que: **“El fenómeno de la reviviscencia de una ley derogada, es decir, la recuperación de vigencia de una ley derogada sólo está regulado en nuestro sistema jurídico cuando se produce la derogación (no la inconstitucionalidad) de la ley que derogaba a la ley anterior...”** y que en ese sentido el artículo 37 del Código Civil es muy claro.

³Expresión latina que significa que un acto tiene efecto para todas las personas” <https://accesoalajusticia.org/glossary/ergaomnes#:~:text=Expresi%C3%B3n%20latina%20que%20significa%20que,siempre%20tienen%20efecto%20erga%20omnes%C2%BB>.

⁴“expresión latina que se usa en Derecho para indicar que una norma jurídica tiene vigencia desde el momento en que se dicta, sin retroactividad” <https://www.ambitojuridico.com/noticias/etcetera/educacion-y-cultura/ex-nunc-ex-tunc-siempre-y-cuando-esotericas>

Sin embargo, al margen de lo estipulado en el párrafo anterior, el Doctor Hoyos en la misma sentencia, destaca lo siguiente:

“ ...

No obstante esa norma se refiere a la derogación, pero ¿debe darse igual solución a este problema cuando se trata de la declaración de inconstitucionalidad de una ley que derogaba una ley anterior? La Sala entiende que no.

La jurisprudencia comparada cobra aquí especial relevancia ya que el artículo 37 de nuestro Código Civil es una copia de una norma jurídica de Colombia, a saber: el artículo 14 de la Ley 153 de 1887. Resulta interesante entonces examinar cómo ha sido interpretada esta norma en Colombia, de donde ha sido trasplantada a Panamá, ya que este análisis es una referencia de importancia para el presente caso. En este sentido, el Consejo de Estado de Colombia en sentencia de 11 de octubre de 1985 señaló lo siguiente:

'Para el caso en estudio, el Decreto Legislativo 3743 de 1982 era inconstitucional desde el 23 de diciembre de ese año, fecha en que se expidió. Pero como desde entonces estaba amparado por la presunción de constitucionalidad, los actos concretos que se consolidaron en su desarrollo deben tener plena validez. Y desde el 23 de febrero de 1983 ese decreto es inejecutable por haber sido declarado inexecutable en tal fecha.

Eso en cuanto a los efectos del acto controlado jurisdiccionalmente y los del acto que lo controló. Cuestión diferente es la de precisar si al declararse inexecutable el Decreto Legislativo 3743 de 1982 recobraba vigencia el Decreto Reglamentario 2809 del mismo año, a partir del fallo de inexecutableidad.

La respuesta es afirmativa. En efecto, debe considerarse que tal estatuto estuvo viciado de inconstitucionalidad, y por lo tanto el estatuto anterior, regulador de la misma materia, readquiere su vigencia. No puede darse aplicación al artículo 14 de la Ley 153 de 1887, según la cual la ley derogada no revive por haber sido abolida la que la derogó, porque aquí no se trata de "derogatoria", que es un fenómeno de extinción de la ley por voluntad del legislador, y en este evento lo ha sido por decisión del contralor jurisdiccional.

En estas condiciones, no se requería la expedición de la resolución acusada, porque automáticamente recobra vigencia el Decreto 1809 de 1982.'...

“ ...

La doctrina más moderna también coincide en que cuando el efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad es la nulidad de la ley, recobra vigencia la ley que fue derogada por una ley inconstitucional...

“ ...

Una declaratoria de inconstitucionalidad sobre una norma que derogaba otras que no hubiesen sido calificadas de inconstitucionales, que no pudiese tener la capacidad de restablecer la vigencia de las normas que la ley inconstitucional

derogó, convertiría a la demanda de inconstitucionalidad en un mecanismo de control constitucional ineficaz, vulnerándose la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma, labor constitucionalmente otorgada al Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

..." (Lo subrayado es nuestro)

Dos (2) son los aspectos, que se desprenden, cuando se produce una declaratoria de inconstitucionalidad de una ley, por violar la norma constitucional:

1. Acarrea la pérdida de sus efectos, o su nulidad.
2. Si la ley declarada inconstitucional, derogaba una o varias normas, correspondería en todo caso al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, pronunciarse sobre la reviviscencia o el restablecimiento de las mismas.

III. Conclusiones

1. Ley No.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"*, no estableció la derogación de ninguna norma.
2. La Sentencia de 30 de abril de 2024, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, concluyó únicamente señalando que la Ley No.315 de 30 de junio de 2022 infringió el artículo 170 de la Constitución Política y el artículo 122 de la Ley No.49 de la Ley No.49 de 4 de diciembre de 1984, contentiva del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional; es decir, sólo declaró la inconstitucionalidad de la referida Ley, pero no se refirió a la reviviscencia de ninguna norma en particular.

De esta manera damos respuesta a su consulta, reiterándole que esta orientación no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc
C-149-24



La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-4300, 500-8523*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**