



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de noviembre de 2024
Nota C-250-24

Licenciada
Natalie Becerra
Abogada
Ciudad

Ref.: Derogatoria tácita de la Resolución No.0415 de 2 de marzo de 2016.

Licenciada Becerra:

Por este medio se da respuesta a su escrito recibido el 31 de octubre de 2024, mediante el cual formula la siguiente interrogante:

"¿Queda sin efectos jurídicos la Resolución No.045 [sic] 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 esté prohibido el uso de 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?"

Debe señalarse inicialmente que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 6 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, corresponde a esta Procuraduría **"servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto"**, presupuesto que no se configura en el caso que ocupa a este Despacho; toda vez que quien consulta es un particular y no un funcionario administrativo.

En consecuencia, bajo esta restricción de ley, no es dable a este Despacho, emitir un pronunciamiento de fondo, en cuanto a la interrogante planteada; no obstante, en esta ocasión se le brindará el presente razonamiento orientativo; aclarando que el mismo, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

I. De la presunción de legalidad de los actos administrativos.

El artículo 15 del Código Civil consagra el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos, en concordancia con el artículo 46 de la Ley No.38 de 2000, el cual profesa que "las órdenes y demás actos en firme del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, **tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.**"

La aplicación de este principio ha sido determinada por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y

Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 12 de noviembre de 2008, a saber:

“Dentro del marco explicativo del negocio jurídico que se ventila, huelga indicar en cuanto al principio de legalidad de los actos administrativos se refiere, llamado así por la doctrina administrativa, se asume que, todo acto emanado de quien ostenta la calidad de funcionario y dictado en ejercicio de sus atribuciones, tiene validez y eficacia jurídica hasta tanto autoridad competente no declare lo contrario; en consecuencia, es hasta ese momento que reviste de legalidad y obliga los actos proferidos por autoridad competente para ello.”

Es decir, en términos generales, mientras los actos administrativos no sean declarados contrarios a la Constitución y la ley por autoridad competente para ello, deben ser considerados válidos y, por tanto, su aplicación es obligatoria.

Dicha sentencia fue emitida por la Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le atribuyen el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 97 del Código Judicial, que a la letra disponen:

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

...

2. *La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, **la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.***

...” (Lo resaltado es nuestro)

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. ***De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;***

...” (Lo resaltado es del Despacho)

Visto lo anterior, debemos manifestarle que la presunción de legalidad de los actos administrativos de carácter general o particular no es absoluta, al existir pronunciamientos de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en tal sentido, de entre los cuales, se cita la Sentencia de 30 de diciembre de 2011, que señala:

"Al efecto, la Sala debe manifestar que en nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de "presunción de legalidad" de los actos administrativos, según el cual, éstos se presumen legales o válidos, de modo que, quien afirme su ilegalidad, debe probarla plenamente (Cfr. art. 15 del Código Civil). Sobre este conocido principio, el profesor y tratadista José Roberto Dromi nos ilustra de la siguiente forma:

"La presunción de legalidad no es un medio de prueba; atañe a la carga de la prueba y fija una regla de inversión de la carga de la prueba. Ante actos absolutamente nulos, no hace falta acreditar la ilegitimidad, porque ellos no tienen presunción de legitimidad.

El principio de presunción de legalidad de los actos administrativos no significa un valor absoluto, menos aún indiscutible, pues por eso se la califica como presunción. La presunción de legitimidad es relativa y formalmente aparente. La presunción de legitimidad de que goza el acto administrativo de que fue emitido conforme a derecho, no es absoluta, sino simple, pudiendo ser desvirtuada por el interesado, demostrando que el acto controvierte el orden jurídico."

(DROMI, José Roberto. Citado por PENAGOS, Gustavo. El acto administrativo. Tomo I. Ediciones Librería del Profesional. 5ª Edición. Santa Fe de Bogotá. 1992. pág. 266)."

II. De la Derogatoria Tácita.

La derogatoria tácita es *"aquella que se configura cuando la abrogación no está expresamente establecida en el texto de la ley, siendo consecuencia de su incompatibilidad con otra ley posterior"*¹. En otros términos, en caso que una nueva ley no derogue expresamente a la anterior, se produciría una derogatoria tácita si las disposiciones de la nueva ley no son compatibles con las normas de la ley previa.

En torno a la materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 19 de abril de 2006, ante advertencia de inconstitucionalidad (Exp.127-06), se manifiesta en los siguientes términos:

"... en nuestra legislación también existe la derogación tácita de las leyes, es decir, que aunque la norma legal a que se refiere el artículo... no fuera expresamente derogada por mandato del propio artículo, esta derogación operaría tácitamente de puro derecho, por mandato del artículo 36 del Código Civil, que regula las formas expresa o tácita en que nuestro país una norma legal puede quedar derogada o insubsistente, al ser modificada, o sustituida íntegramente por otra posterior, al indicar lo siguiente:

"Artículo 36: Estimase insubsistente una declaración legal por declaración expresa del legislador por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería."

*De acuerdo al artículo transcrito, **una norma se considera insubsistente**, es decir sin valor, sin vigencia, cuando ésta es incompatible con otra dictada con posterioridad, cuyo contenido la sustituye íntegramente, o **simplemente la hace desaparecer del mundo jurídico, sin indicación o declaración expresa de tal***

¹ CASADO, María Laura. Diccionario Jurídico. 2009. 6ta Edición. Valletta Ediciones S.R.L. pp. 239.
Disponible en https://drive.google.com/file/d/18fY8vqZIRq1lrn-N-hBD_sYZWsr3Cmph/view

insubsistencia." (Lo resaltado es nuestro)

Así, el fenómeno jurídico de la derogatoria tacita opera en caso de los supuestos determinados en el **artículo 36 del Código Civil**, de haber incompatibilidad (contradicción) de las normas jurídicas, exclusivamente para aquellos artículos que riñan con la nueva norma, por lo que no implica la derogación de toda la norma previa, ni de aquellas disposiciones que no le sean contrarias.

III. De las Consultas C-120-24 y C-161-24.

Las Consultas C-120-24 de 24 de junio de 2024² y C-161-24 de 21 de agosto de 2024³, que preceden a la presente y en cuyo criterio se confirma este Despacho, desarrollan aspectos contenidos en esta nueva petición, al externar lo siguiente:

a. En la Consulta C-120-24:

- De los artículos 206 de la Constitución Política y 2573 del Código Judicial, se desprenden dos aspectos fundamentales:
 1. 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.
- La Ley No.315 de 2022⁴ resulta ineficaz en sus efectos, al haber desaparecido de la vida jurídica, en virtud de la declaratoria de Inconstitucionalidad.
- La Sentencia de 30 de abril de 2024⁵, del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tiene efecto *erga omnes* y, por tanto, es definitiva, de obligatorio cumplimiento, y produce efectos *ex nunc*, es decir, hacia futuro.

b. En la Consulta C-161-24:

- Si una ley declarada inconstitucional, contemplaba la derogación de una o varias normas jurídicas, correspondería a la Corte Suprema de Justicia pronunciarse sobre la reviviscencia o restablecimiento de las mismas.
- La Ley No.315 de 2022 no estableció la derogatoria de ninguna norma jurídica.
- La Sentencia de 30 de abril de 2024, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, solo declaró la inconstitucionalidad de la Ley No.315 de 2022, sin referirse a la reviviscencia de ninguna otra norma jurídica en particular.

IV. De la Resolución No.415 de 2016.

La Resolución No.415 de 2016⁶ del Ministerio de Salud, en su artículo primero, ordena la colocación de letreros referentes a la prohibición de uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares, con o sin nicotina, con miras a asegurar el

² <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-120-24>

³ <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-161-24>

⁴ 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".

⁵ Publicada en la Gaceta Oficial No.30050 de 11 de junio de 2024.

⁶ Resolución No.415 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 esté 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". Publicada en la Gaceta Oficial No.27992 de 18 de marzo de 2016.

cumplimiento de las disposiciones del Decreto Ejecutivo No.1838 de 2014⁷.

Este último instrumento jurídico, es decir el Decreto Ejecutivo No.1838 de 2014, fue derogado de manera expresa, por el Decreto Ejecutivo No.34 de 2023⁸, el cual a su vez, decae con la inconstitucionalidad declarada sobre la Ley No.315 de 2022, aunado a que la Corte Suprema de Justicia, no indica expresamente la reviviscencia de los textos legales precedentes. Ello deriva en la consulta en curso, concerniente a la posible derogatoria tácita de la descrita Resolución No.415 de 2016, dado la misma tiene el objetivo de regular la instalación de letreros para coadyuvar con el cumplimiento de un decreto ejecutivo derogado.

Ahora bien, cabe destacar que la Resolución No.415 de 2016 exhibe como fundamento de derecho a la Constitución Política de Panamá, la Ley No.66 de 1947⁹ (Código Sanitario) y la Ley No.40 de 2006¹⁰ (Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco), todos los cuales se encuentran vigentes a la fecha, por tanto no se puede acusar a esta resolución de carecer de sustento jurídico, puesto que sus instrumentos sustentadores siguen siendo parte del derecho positivo.

Tampoco le es dable colegir a este Despacho que la Resolución No.415 de 2016, que goza de presunción de legalidad, resulte contradictoria con el ordenamiento jurídico patrio, en especial con las leyes que le sirven de fundamento legal.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la *orientación* aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio legal concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/drc
C-233-24

⁷ Decreto Ejecutivo No.1838 de 5 de diciembre de 2014, "Que prohíbe el uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores u otros dispositivos similares, con o sin nicotina". Publicado en la Gaceta Oficial No.27678-A de 11 de diciembre de 2014.

⁸ Decreto Ejecutivo No.34 de 13 de julio de 2023, "Que reglamenta la Ley 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 y dicta otras disposiciones". Publicado en la Gaceta Oficial No. 29824-B de 13 de julio de 2023.

⁹ Ley No.66 de 10 de noviembre de 1947, "Por la cual se aprueba el Código Sanitario". Publicada en la Gaceta Oficial No.10467 de 6 de diciembre de 1947.

¹⁰ Ley No.40 de 7 de julio de 2004, " Por la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, aprobado por la Cuarta Sección Plenaria de la Organización Mundial de la Salud, el 21 de mayo de 2003". Publicada en la Gaceta Oficial No.25097 de 20 de julio de 2004". Publicada en la Gaceta Oficial No. 25097 de 20 de julio de 2004.

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

*Apartado 0815-00609. Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

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