

En virtud del análisis adelantado la Corte concluye que el Decreto No. 19 de 5 de abril de 1999 no viola los artículos 20 y 38 de la Constitución Nacional, ni ningún otro del Estatuto Fundamental.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto No. 19 de 5 de abril de 1999 expedido por el Tribunal Electoral de Panamá.

Notifíquese y Publique en la Gaceta Oficial

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) CÉSAR PEREIRA BURGOS  
(fdo.) ELIGIO A. SALAS (fdo.) JOSÉ A. TROYANO  
(fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L. (fdo.) GRACIELA J. DIXON C.  
(fdo.) ROGELIO FÁBREGA Z. (fdo.) JOSÉ M. FAÚNDES R.  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS  
Secretario General

— १४४ — १४५ — १४६ — १४७ — १४८ — १४९ — १५० — १५१ — १५२ — १५३ —

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO ELIO JOSE CAMARENA CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO NO. 86 DE 27 DE MAYO DE 1999, QUE REGLA  
MIENTRAS QUE LA VENTA DE CIGARRILLOS Y TABACOS A LOS MENORES DE EDAD. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ,  
VEINTISIETE (27) DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

**VISTOS:**

El licenciado ELIO JOSE CAMARENA actuando en virtud de poder conferido por la DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE LICORES S. A. (DIDELSA) promovió ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 86 de 27 de mayo de 1999.

## I. EL ACTO ACUSADO

El Decreto Ejecutivo No. 86 de 27 de mayo de 1999 reglamenta las restricciones y disposiciones sobre la venta de Cigarrillos y Tabacos a los menores de edad y la impresión de las advertencias sobre su uso. El demandante considera que el artículo cuarto del referido texto reglamentario es constitucional.

La norma en cuestión es del tenor siguiente:

"Artículo Cuarto: Para los efectos del artículo 3 de la ley 17 de 23 de junio de 1989 y de este Decreto Ejecutivo se reputará como envase o envoltorio, donde debe imprimirse la advertencia, la cajetilla que en forma inmediata contiene los cigarrillos o tabacos y no el envoltorio exterior desecharable." (el resaltado es de la Corte)

Cabe anotar que el Artículo Tercero del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999, al que alude el texto citado *ut supra*, establece que en cada envase o envoltorio de cigarrillos o tabaco, que esté a la venta en el territorio nacional, deberá imprimirse la siguiente advertencia: "FUMAR ES DAÑINO PARA LA SALUD". El texto añade que esta advertencia o cualquiera similar que apruebe el Ministerio de Salud deberá aparecer en el idioma español, en un lugar prominente y de fácil lectura con letras claramente visibles.

## II. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS

Señala el accionante que el artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 86

de 1999 resulta violatorio de los artículos 20 y 277 de la Constitución Política, transgresiones que explica de la siguiente manera:

En cuanto al artículo 20 de la Constitución que recoge el principio de igualdad ante la ley de nacionales y extranjeros, el postulante plantea que al exigirse que la mencionada advertencia se coloque en la cajetilla que en forma inmediata contiene los cigarrillos o tabacos y no en el envoltorio exterior desecharable, ello acarrea un impedimento para la venta de cigarrillos y tabacos importados, siendo que éstos entran al país herméticamente empacados y sus distribuidores en la República de Panamá tendrían pasar por el proceso de romper los envoltorios exteriores, abrir las cajetillas, imprimir la advertencia, y reempacarlos para ser vendidos en el país, todo lo que supone una importante erogación económica, mientras que los fabricantes panameños, sin costo alguno, pueden colocar la advertencia en cuestión en sus cajetillas.

Esta circunstancia conlleva en su concepto, un trato discriminatorio en favor de los comerciantes panameños que distribuyen cigarrillos o tabacos fabricados en Panamá, frente a los distribuidores nacionales que comercian con los cigarrillos y tabacos importados.

En razonamiento estrechamente ligado al cargo anterior, el actor aduce que el texto reglamentario, en su parte censurada, infringe el artículo 277 de la Constitución Nacional, precepto que reconoce que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero que el Estado debe orientarlas, dirigirlas y reglamentarlas según las necesidades sociales a fin de acrecentar la riqueza nacional y asegurar beneficios para los habitantes del país.

En este contexto, el demandante ha señalado que la previsión contenida en el artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999 constituye una limitación o impedimento para el ejercicio del libre comercio, toda vez que el sector panameño que se encarga de la introducción, distribución y venta de cigarrillos y tabacos importados, resulta directa y principalmente afectado por la exigencia de colocar la advertencia "FUMAR ES DAÑINO PARA LA SALUD" en la cajetilla interior. Por ende "solamente se podrán vender en el territorio nacional cigarrillos nacionales o fabricados en Panamá, que son a los que con facilidad se les puede imprimir, en el lugar indicado en el Decreto Ejecutivo, la advertencia o frase 'FUMAR ES DAÑINO PARA LA SALUD.'" (cfr. foja 21 del legajo)

### III. OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Conforme al trámite establecido para este tipo de procesos, se corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación para que emitiese criterio legal en relación a los planteamientos del impugnante.

En su Vista Fiscal No. 25 de 5 de agosto de 1999 visible a fojas 26-37 del legajo, el señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Máxima Corporación de Justicia que sea negada la declaratoria de inconstitucionalidad requerida, siendo que a su juicio el artículo impugnado no resulta violatorio de la Constitución Nacional.

El representante del Ministerio Público señala básicamente, que el derecho a la salud es un derecho social, contemplado en el artículo 105 de la Constitución Política, que eleva la protección de la salud a la categoría de función esencial del Estado, lo que significa que éste asume una participación activa para lograr la verdadera protección al derecho así reconocido.

Añade que en vías de lograr tal protección, el Estado se ve compelido a ejercer medidas mínimas para lograr resultados reales; una de esas medidas está contenida en el Artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999, que al exigir la inclusión de la leyenda "FUMAR ES DAÑINO PARA LA SALUD" en la cajetilla interior de cigarrillos y tabacos, busca asegurar que la advertencia sea conocida por quien vende el producto, así como por el que lo consume.

## IV. DECISION DE LA CORTE

Los razonamientos del postulante para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del Artículo Cuarto del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999, estriban fundamentalmente en dos aspectos:

1. en que la exigencia contenida en el Artículo Cuarto del referido decreto tiene un tratamiento más favorable para los comerciantes de cigarrillos y tabacos fabricados en el país, frente a los comerciantes que importan estos productos, lo que viola de manera directa el artículo 20 de la Constitución Nacional; y
2. en los perjuicios económicos que se derivan de la exigencia de colocar la leyenda "FUMAR ES DAÑINO PARA LA SALUD" en la cajetilla interior que contiene los cigarrillos y tabacos importados, lo que infringe el libre ejercicio del comercio previsto en el artículo 277 de la Constitución Política.

Por la estrecha vinculación que existe entre estas argumentaciones, la Corte procede a deslindar en conjunto ambos extremos de la cuestión constitucional, de la siguiente manera:

No puede soslayarse que esta regulación tiene incidencia económica para quienes comercializan la industria genérica del tabaco, sean fabricantes o distribuidores, al tener que incluir en las cajetillas de sus productos, la leyenda o advertencia a que alude el artículo tercero del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999.

No obstante, y contrario a lo que sugiere el postulante, tal incidencia se presenta tanto para los fabricantes y/o distribuidores de cigarrillos y tabacos nacionales como para los de productos importados, quienes en iguales condiciones, predeterminadas por el Artículo Tercero del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999 (v. g. que la advertencia se coloque en el idioma español, en lugar prominente, de fácil lectura y con letras claramente visibles), están obligados a colocar este aviso sobre la nocividad del tabaco o cigarrillo.

Al referirse al concepto de igualdad jurídica que emana de la Constitución Nacional en su artículo 20, la Corte ha reiterado que este principio condiciona todo nuestro ordenamiento jurídico y exige de manera fundamental, la aplicación uniforme de la ley ante supuestos fácticos iguales o semejantes.

En el negocio bajo examen, la reglamentación impugnada alcanza a todos los fabricantes o distribuidores de la industria del tabaco por igual, sin distinguir si se trata de productos importados o de fabricación nacional, por lo que carece de sustento jurídico la argumentación del actor, en el sentido de que el texto censurado contiene un trato desfavorable de un sector de comerciantes frente al otro.

Es de resaltar, que el marco legal cronológico al que accede esta reglamentación y que será examinado con detenimiento en párrafos posteriores, revela claramente que la intención legislativa y reglamentaria ha sido precisamente que se coloque el aviso sobre los efectos perjudiciales de cigarrillos y tabacos en la cajetilla de estos productos, independientemente de su lugar de origen o fabricación.

Con respecto al argumento de que la exigencia de colocar la advertencia "FUMAR ES DAÑINO PARA LA SALUD" representa una transgresión al ejercicio del libre comercio para los distribuidores de cigarrillos y tabacos importados, el Tribunal ha de señalar lo siguiente:

El sistema liberal al que responde la política económica del Estado Panameño, efectivamente permite el ejercicio de las actividades económicas a los particulares (A. 277 de la Constitución Nacional), posibilitando en este caso concreto a los comerciantes panameños, el vender o distribuir productos de la industria tabacalera sea nacional o de fabricación en el extranjero. Sin embargo,

el propio texto del artículo 277 ibíd, claramente señala que el Estado orienta, dirige, y reglamenta dichas actividades, según las necesidades sociales.

El Capítulo 6º del Título III de la Constitución Nacional regula lo atinente al derecho social a la "Salud, Seguridad y Asistencia Social". El artículo 105 ibíd claramente prevé que es función esencial del Estado (entiéndase función principal y substancial), velar por la salud de la población de la República. De igual forma, la norma le otorga expresamente a los individuos, el derecho a la promoción, protección y conservación de la salud.

El señor Procurador General de la Nación enfatizaba que para otorgar una verdadera protección al derecho reconocido, era necesario tomar medidas mínimas tendientes a preservar la salud, como la contenida en el Decreto impugnado.

Coincide la Corte con este planteamiento, puesto que al tener la protección de la salud categoría de función esencial del Estado, esa esencialidad implica necesariamente una jerarquía en el orden de los distintos intereses que el Estado debe conciliar. Ello se traduce en que por ser la salud un valor hipercotizado en el ordenamiento constitucional y legal panameño, prima sobre otros intereses, y permite para el beneficio colectivo, la regulación del ejercicio de las actividades económicas que realizan los particulares para acrecentar la riqueza nacional.

Lo expresado pone de manifiesto, que aún en el caso de que la regulación impugnada contenga una implicación económica para los comerciantes, la protección de la salud encierra un valor superior a la afectación económica que pudiese traer por consecuencia.

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte también disiente del argumento del demandante, en el sentido de que la carga económica que se deriva del cumplimiento del decreto bajo examen es de tal magnitud, que pone en peligro la actividad misma de distribución de cigarrillos y tabacos importados.

Efectivamente, el Pleno considera que la exigencia contenida en el artículo Tercero del Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999 no parece situar al sector comercial antes mencionado en una situación de estrangulamiento económico, al existir alternativas perfectamente viables y no necesariamente onerosas para implementar el decreto, como lo sería la de solicitar directamente a los fabricantes que coloquen el aviso en cuestión para poder comercializarlos en la República de Panamá, o la de colocar la advertencia adherida al empaque interior de las cajetillas.

Las mencionadas, son prácticas comerciales que se utilizan corrientemente con diversos productos, sea para instruir al consumidor sobre su manejo o para advertirle de los peligros de uso, como ocurre entre otros casos con productos volátiles, aerosoles, fertilizantes, insecticidas y productos químicos en general, etc. Los fabricantes de cigarrillos y tabacos tanto en el país como en el exterior se encuentran familiarizados con estas exigencias.

Así se observa por ejemplo, que uno de los instrumentos legales que anteceden y sirve de fundamento al Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999, es el Decreto de Gabinete No. 56 de 17 de marzo de 1970 (Publicado en la Gaceta Oficial No. 16,581 de 10 de abril de 1970) que tomaba medidas de control sanitario sobre cigarrillos, en el que se destacaba que organizaciones internacionales como la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud venían solicitando a los países miembros que adoptaran disposiciones para lograr la inclusión de advertencias en los empaques de cigarrillos, sobre el peligro para la salud que representaba su consumo. Por esta razón se exigió a los fabricantes panameños que colocaran el aviso en sus productos.

Posteriormente se dicta la Ley No. 17 de 29 de junio de 1989 (Publicada en la Gaceta Oficial No. 21,326 de 3 de julio de 1989), que estableció en su artículo 3º, que en todos los envoltorios de cigarrillos y tabacos (sin

distinguir si eran los fabricados en Panamá o los importados) debía aparecer la advertencia "Fumar es nocivo para la Salud". Lógicamente, el objetivo de esta precaución se veía notablemente mermado si sólo aquellos que consumían cigarrillos y tabacos fabricados en Panamá eran advertidos sobre su nocividad.

Como corolario de las normas comentadas, se expide el Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999 en desarrollo de la Ley 30 de 1990 que prohíbe la venta de tabaco a menores de edad, y que expresamente señala que la advertencia sobre la nocividad del tabaco debe estar contenida en cada envase que sea puesto a la venta en el territorio nacional.

Queda visto que el desarrollo legislativo de nuestro derecho positivo y sus fuentes de naturaleza internacional, hacen evidente que la libertad de los particulares para explotar la comercialización (venta, publicidad etc.) de productos que se han declarado como nocivos para la salud de la población, se mantiene de alguna forma supeditado y regulado ante el bien jurídico tutelado de la salud, sin que ello represente en modo alguno, una afrenta constitucional.

El Pleno de la Corte acoge en este punto, las reflexiones que adelantaba la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia al conocer de procesos contencioso administrativos instaurados contra reglamentaciones que regulan la venta y publicidad de cigarrillos y licores. Así, al conocer de un proceso contencioso administrativo de nulidad promovido precisamente contra el Decreto Ejecutivo No. 86 de 1999, en auto de 13 de septiembre de 1999 la Sala Tercera con buen criterio señalaba:

"La Constitución y la Ley están destinadas no sólo a la protección del derecho del comerciante, sino también y muy esencialmente de la colectividad. Es por ello que la reglamentación sobre venta y publicidad de productos como cigarrillos está sometida a ciertas restricciones, con el propósito de proteger la vida y salud de la población, que es uno de los fines esenciales del Estado

...

Así lo condicionó esta Sala en auto de 15 de febrero de 1991, cuando sostuvo lo siguiente:

"Si bien es cierto que estas medidas pueden causarle un perjuicio económico al interés privado de la sociedad demandante... no ve la Sala que dichas normas afecten adversamente y en forma notoria al interés público que es el primariamente tutelado en el proceso contencioso administrativo de nulidad".

Este análisis nos conduce a concluir que el Decreto Ejecutivo censurado no viola el Texto Fundamental puesto que:

1- cumple con un fin esencial del Estado, cual es velar por la salud de la población (prima el interés social);

2- carece de la connotación discriminatoria que le endilga el postulante; y

3-la regulación sobre la venta de cigarrillos y tabaco no constituye una violación al ejercicio del libre comercio porque éste no es un derecho absoluto, sino que está sujeto a la orientación y regulación del Estado.

El instrumento reglamentario per se, cumple de manera racional con el legítimo propósito de bienestar social colectivo, y sus previsiones están diseñadas para que el impacto en los comerciantes no sea gravoso, como lo aduce el recurrente, por lo que la regulación introducida no viola el principio constitucional de igualdad, el libre comercio, ni ninguna otra disposición constitucional.

De consiguiente, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando

justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ejecutivo No. 86 de 27 de mayo de 1999.

Notifíquese y Publique en la Gaceta Oficial

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR EL LICENCIADO JOSE RAMIRO FONSECA PALACIOS CONTRA EL ARTICULO 17 DE LA LEY 31 DE 29 DE MAYO DE 1998, MEDIANTE EL CUAL SE DEROGA LA SECCION 3A. DEL CAPITULO III, TITULO I, LIBRO III DEL CODIGO JUDICIAL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS. PANAMÁ, VEINTIOCHO (28) DE JUNIO DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

**VISTOS:**

El licenciado JOSE RAMIRO FONSECA PALACIOS ha interpuesto demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 31 de 29 de mayo de 1998, mediante el cual se deroga la sección 3a. del Capítulo III, Título I, Libro III del Código Judicial.

## I. La pretensión y su fundamento:

La pretensión que se formula en este proceso constitucional consiste en una petición dirigida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia para que se declare inconstitucional del artículo 17 de la Ley 31 de 29 de mayo de 1998 que dispone lo siguiente:

"Artículo 17. Se deroga la Sección 3a. del Capítulo III, Título I, Libro III del Código Judicial, compuesta por los artículos 2010 al 2023.

Parágrafo: Las acusaciones particulares que estuviesen formalizadas al momento de la entrada en vigencia de esta Ley, podrán continuar hasta la terminación de los procesos respectivos."

Señala el recurrente que la providencia en mención infringe el artículo 43 de la Constitución Nacional, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 43. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada."

El demandante considera que el artículo 43 de la Constitución Nacional ha sido violado directamente por el artículo 17 de la Ley 31 de 29 de mayo de 1998, pues el parágrafo inserto en este artículo pretende que los jueces, magistrados, procuradores y fiscales apliquen el principio de retroactividad de la ley procesal panameña en aquellos casos en que una persona determinada haya formalizado a través de un abogado un escrito de acusación particular antes de la entrada en vigencia de la Ley 31 de 1998.

## II. Postura de la Procuradora de la Administración.