

INFORME DE OBJECCIÓN PARCIAL AL PROYECTO DE LEY 178 DE 2020

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 169 y el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Panamá, presento **objección parcial**, por razones de inconveniencia a los artículos 1, 3 y 4 del Proyecto de Ley 178, "**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.**"

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.

El Proyecto de Ley 178 está integrado por once artículos y propone prohibir el uso, importación y comercialización de los 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; entendiéndose que esta prohibición aplica a sitios públicos y privados, locales comerciales, y no comerciales, campos abiertos, instituciones, parque, sitios de diversión, lugares para realizar actividades deportivas (estadios, piscinas, rodeos, canchas de tenis, de balompié, beisbol y baloncesto, áreas deportivas de los parques y las instalaciones de cualquier tipo donde se practiquen deportes profesionales o recreativos), áreas sociales de los conjuntos residenciales, conjuntos de playa, conjuntos de campo en áreas abiertas y cerradas, centros comerciales dentro o fuera, estacionamientos públicos o privados, calles, avenidas, plazas, museos, bares, lupanares, discotecas, casinos, hoteles, sitios de ocasión, diferentes sitios de alojamiento turístico, playas y montañas, ubicadas en toda la República de Panamá.

Sin embargo, en los antecedentes que forman parte del expediente legislativo se registra que en la discusión del Proyecto de Ley 178 no participaron algunas de las entidades involucradas en la ejecución de la futura ley, por lo que luego de recibido el texto aprobado en tercer debate por el Órgano Ejecutivo, y como resultado de las opiniones recibidas por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio e Industrias y la Autoridad de Turismo, entre otras, durante el periodo que la Constitución Política le concede al Presidente de la República para su examen, presentamos a continuación varias consideraciones de fondo que hacen la iniciativa parcialmente inconveniente.

A. Objeciones por inconveniencia al Proyecto de Ley 178 de 2020.

1. Se objeta por inconveniente la redacción del artículo 1 del Proyecto de Ley 178 de 2020, cuya transcripción es como sigue:

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.

A propósito de los objetivos que el legislador pretende con la implementación de este Proyecto de Ley, se observa que los artículos 1, 6, 8 y 9, en esencia, cumplen los mismos objetivos que ciertas regulaciones administrativas emitidas por el Ministerio de Salud que se encuentran vigentes.

Con respecto a la prohibición del uso y 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, es propio indicar que esta materia ya está regulada por medio del 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 en lugares donde se encuentra prohibido el consumo de productos de tabaco"; la Resolución No. 2742 de 21 de agosto de 2017 emitida por el Ministerio de Salud, que establece el alcance de las prohibiciones a la comercialización de estos productos; y la Resolución No. 415 de 2 de marzo de 2016 emitida por el Ministerio de Salud, que establece 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 donde esté prohibido el uso del tabaco, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ejecutivo No. 1838 de 5 de diciembre de 2014.

Aunque en Panamá está prohibida la comercialización del cigarrillo electrónico desde el 2009, estos productos son adquiridos en el extranjero donde su comercialización no está prohibida, o bien son adquiridos por internet, por lo que reconocemos la necesidad de integrar y fortalecer la regulación existente en esta materia. Sin embargo, la prohibición absoluta del uso, importación y comercialización que se pretende aplicar a este tipo de dispositivos, sin criminalizar las conductas, pero dándoles a estos dispositivos un tratamiento más severo que a los productos de tabaco que se comercializan bajo un marco regulatorio controlado, no toma en cuenta los efectos negativos que estas medidas pudiesen generar.

Desde el punto de vista económico, el cumplimiento de una política pública de prohibición absoluta de este tipo de dispositivos requerirá la inversión de recursos por parte del Estado, con los que no cuenta en este momento, para crear programas efectivos de monitoreo, supervisión y control. Al elegir la prohibición absoluta de cigarrillos electrónicos, vaporizadores y similares, como medida para desincentivar su uso y controlar su comercialización sobre otras alternativas de regulación diferenciada que permiten el uso y la comercialización restringida y ordenada de estos productos, 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.

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.

Actualmente el comercio ilícito de cigarrillos combustibles en Panamá acapara el 79% del mercado total o 55 millones de cajetillas anuales. Esto representa alrededor de 165 millones de dólares anuales, si se toma en cuenta que cada cajetilla es vendida en un precio aproximado de 3 dólares. Los fondos producto del contrabando de cigarrillos pasan a ser lavados a través de nuestro sistema financiero o mediante el lavado de dinero basado en intercambio comercial, lo que produce efectos negativos para el país y se traduce en la inclusión de la República de Panamá en listas negras internacionales de todo tipo. 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.

Por las consideraciones anteriores, consideramos que el artículo 1 es inconveniente para los intereses del país, y recomendamos mantener el alcance del Proyecto de Ley 178 en el marco de lo previsto en las regulaciones vigentes del Ministerio de Salud, a saber: el Decreto Ejecutivo No. 1838 de 5 de diciembre de 2014, la Resolución No. 2742 de 21 de agosto de 2017 y la Resolución No. 415 de 2 de marzo de 2016.

En este sentido, sería conveniente ajustar la redacción del artículo examinado, para que quede así:

Artículo 1. Se establece la prohibición total del uso de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en los lugares donde se encuentra prohibido el consumo de productos de tabaco, y se prohíbe la comercialización de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en todo el territorio de la República de Panamá.

2. Se objeta por inconveniente la redacción del artículo 3 del Proyecto de Ley 178 de 2020, cuya transcripción es como sigue:

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.

Si bien con esta iniciativa se pretende preservar y garantizar una necesidad y derecho de todas las personas, como lo es la salud, mediante una actuación directa del Estado, a través de la

promulgación de una normativa como la que nos ocupa, lo establecido en el artículo citado incide negativamente en la dinámica del comercio internacional y del sector logístico.

Al respecto, consideramos que este artículo es contrario a los estándares internacionales de facilitación del comercio con los que Panamá se ha comprometido en acuerdos bilaterales y multilaterales, pues autoriza a la Autoridad Nacional de Aduanas para inspeccionar, detener, decomisar y suspender la venta, comercialización, uso o importación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina y dispositivos similares, con o sin nicotina, que se muevan en carga internacional que puede tener como destino países donde la importación, uso y comercialización de este tipo de productos es lícita. De hecho, este es un escenario altamente probable considerando que aún son pocos los países del mundo que han avanzado con un amplio debate para tomar la decisión de prohibir de manera absoluta el uso, importación y comercialización de este tipo de productos.

Lo anterior implicaría que ninguna zona franca, puerto, aeropuerto o área especial que sea considerada zona primaria (Regímenes Aduaneros Temporales o Suspensivos) en la República de Panamá puede prestar servicios logísticos tales como manejo, almacenamiento, consolidación y desconsolidación de carga, manufactura de agregación de valor, etiquetado, empaquetado, perfeccionamiento activo, tránsito o transbordo a los productos “prohibidos”, independiente de su destinación aduanera y aunque la mercancía no sea considerada para la importación al territorio fiscal nacional.

El mandato que establece el artículo 3 del Proyecto de Ley 178 es inconveniente, porque limita el uso de las zonas francas a nivel nacional, obliga a los actores públicos y privados de la cadena de suministro del país a asignar recursos para su implementación y el desarrollo de protocolos para el manejo de estos nuevos productos “prohibidos”, y afecta directamente el funcionamiento de actores de la economía que se dedican a la reexportación de mercancías y al comercio internacional, que ya presentan un impacto y deterioro económico como lo es la Zona Libre de Colón.

Nuestra recomendación final sería la siguiente propuesta de redacción para el artículo 3 del Proyecto de Ley 178, para que lea así:

Artículo 3. Se autoriza a la Autoridad Nacional de Aduanas a inspeccionar, detener, decomisar y suspender la venta y comercialización de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina, en el territorio fiscal de la República de Panamá.

3. Se objeta por inconveniente el artículo 4 del Proyecto de Ley 178 de 2020, cuya transcripción es como sigue:

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 administración de nicotina, cigarrillos electrónicos, vaporizadores, calentadores de tabaco y otros dispositivos similares, con o sin nicotina.

Advirtiéndole que la violación a esta prohibición acarrea sanciones contempladas en el Código Sanitario.

La inclusión de la Autoridad de Turismo en las actividades de prohibición y como promotora del cumplimiento de esta regulación, debiendo advertir a los turistas potenciales que en la República de Panamá existe una prohibición de uso, importación y comercialización de cigarrillos electrónicos, no es recomendable. La función de informar y promover el cumplimiento de las políticas de salud pública del país, tanto en el plano nacional como internacional, debe recaer en el Ministerio de Salud.

Estimamos que no es conveniente que la Autoridad de Turismo de Panamá tenga que invertir recursos y esfuerzo para desincentivar el ingreso al país de potenciales millones de turistas que tienen un hábito de consumo personal de los productos que este Proyecto de Ley busca prohibir, menos aún en estos momentos de afectación global de la industria turística a raíz de la Pandemia del Covid-19.

Habida cuenta de las consideraciones expresadas, recomendamos eliminar el artículo 4 y correr la numeración del resto de los artículos del Proyecto de Ley.

B. Consideraciones finales.

Es importante resaltar que el Proyecto de Ley no establece de manera taxativa las sanciones que serían aplicadas por el incumplimiento de lo previsto en la Ley ni criminaliza ninguno de los actos que propone prohibir. Las sanciones por incumplimiento se sujetan a lo previsto en el Código Sanitario que data de 1947 lo que, a nuestro juicio, podría dificultar la aplicación de sanciones ejemplares y efectivas para desincentivar este tipo de conductas.

Por otro lado, en el artículo 6, numeral 1 se establece que la infracción a esta Ley será “el permitir la comercialización...”. No queda claro legalmente quien sería sancionado por esta infracción, ya que los comercios que comercialicen estos productos no estarían “permitiendo su comercialización”, sino en efecto “comercializándolos” y, en consecuencia, no se les podría, en estricto derecho, sancionar por esta falta. En todo caso esta infracción y su respectiva sanción, parecería aplicable según el criterio del Ministerio de Salud, como regente de la Ley, la Autoridad Nacional de Aduanas por las obligaciones que le establece esta Ley, y el Ministerio de Comercio e Industrias, por ser quien emite las licencias comerciales en Panamá.

En vista de las razones anotadas, objetamos parcialmente el presente proyecto de ley con el propósito de que la Asamblea Nacional considere los planteamientos aquí consignados y se puede hacer viable su implementación. Por ello, en ejercicio de la facultad que me confiere el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política, devuelvo, **sin la SANCIÓN** correspondiente, el Proyecto de Ley 178 **"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."**