



REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA P L E N O

Panamá, veintiocho (28) de enero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

Los Licenciados José Alberto Álvarez y Rubén Elías Rodríguez, actuando en su propio nombre y representación, presentaron Demanda de Inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), por considerarlo infractor del orden normativo de la Constitución Política.

I. ACTO ACUSADO

El acto acusado lo constituye el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28983-A de 18 de marzo de 2020, cuya parte medular es la citada a continuación:

“... ”

DECRETA:



Artículo 1. Se establece TOQUE DE QUEDA en todo el territorio nacional, a toda la población de la República de Panamá, desde las 9:00 p.m. horas hasta las 5:00 a.m. horas.

Artículo 2. Se exceptúa de lo dispuesto en el Artículo 1 del presente Decreto Ejecutivo, las siguientes personas:

1. La Fuerza Pública.
2. Servidores públicos para atender la emergencia, altos funcionarios, personal del Ministerio de Salud, personal de la Caja de Seguro Social, personal del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Panamá, personal del Servicio Nacional de Protección Civil (SINAPROC), personal de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), personal de la Autoridad Nacional de Aduanas, personal del Servicio Nacional de Migración (SNM), personal del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (IDAAN), personal de la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario de Panamá (AAUD), personal del SUME 911, Puertos y Aeropuertos, personal de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), Diputados, Alcaldes, Representantes u otro servicio público indispensable.
3. Hospitales, Centro de Atención Médica, laboratorios médicos y veterinarias.
4. Industria farmacéutica, farmacias, droguerías y empresas dedicadas a la producción de desinfectantes y productos de higiene.
5. Transporte público por motivo de salud y el contratado por las empresas dentro de estas excepciones para movilizar a sus trabajadores.
6. Gasolineras.
7. Mercados, supermercados, mercaditos y abarroterías.
8. Restaurantes con autoservicio, quienes podrán brindar atención únicamente por ventanilla.
9. Cocinas de restaurantes que tengan servicio a domicilio y empresas que se dediquen al servicio a domicilio.
10. Hoteles para alojamiento y alimentación a la habitación de sus huéspedes.
11. Empresas de seguridad y transporte de valores.
12. Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito.

13. *Industria agroalimentaria, incluidos centros de distribución de alimentos y bebidas.*

14. *Industria agropecuaria, labores agrícolas de recolección y empresas de agro químicos.*

15. *Industria dedicada a la producción de energía.*

16. *Las telecomunicaciones, empresas proveedoras de internet y los medios de comunicación incluyendo radio, televisión, cable operarios, diarios y sus distribuidores.*

17. *La industria de carga aérea, marítima y terrestre de importación, exportación, suministros y puertos.*

18. *Transporte humanitario.*

Artículo 3. Las sanciones respectivas serán impuestas por las autoridades correspondientes, de acuerdo a sus competencias.

Artículo 4. El presente Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación."

II. DE LA DEMANDA

A. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS.

Sostienen los activadores constitucionales, que el precitado Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), violenta el contenido del artículo 27 de la Constitución Política, el artículo 22 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que a su letra dicen:

"Artículo 27. Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia sin más limitaciones que las que impongan las leyes o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración."

"Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.

..."





“Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.”

B. CONCEPTO DE VIOLACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS:

Los demandantes manifiestan que el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), violenta el contenido de las normas aludidas, puesto que vulnera el derecho que tiene toda persona a transitar libremente por el territorio nacional, de acuerdo a lo consignado en estas excertas.

En tal sentido, sostienen que, en todo caso, la restricción al derecho al libre tránsito, y de acuerdo al numeral 5 del artículo 200 de la Constitución Política, sólo podía ser suspendido por el Consejo de Gabinete, bajo su responsabilidad colectiva, debido a las razones preceptuadas en dicha disposición y cumpliendo el procedimiento establecido en el artículo 55 de nuestra Carta Magna.

Debido a lo anterior, arguyen que el Toque de Queda decretado por el Ministerio de Salud contraviene las normas acusadas como infringidas, pues, restringe, limita y suspende el derecho de toda persona al libre tránsito sin que hubiese mediado el cumplimiento del procedimiento constitucional contemplado para esos casos.

Precisamente, sobre este último punto, indican que si el propósito de la medida era o es restringir la movilidad de las personas en el territorio nacional y con ello, evitar el aumento y la propagación del Covid-19, el Consejo de Gabinete debe decretar el Estado de Urgencia y la suspensión de los efectos del artículo 27 de la Constitución, temporalmente, de modo parcial o total, y no

imponer limitación en el transitar libre de la persona por medio de un Decreto Ejecutivo, norma de menor jerarquía que nuestra Carta Magna.



III. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Admitida la demanda, se corrió traslado al Procurador de la Administración, quien emitió concepto sobre los cargos formulados por el demandante mediante Vista No.809 de 4 de septiembre de 2020, a través de la cual solicitó que se declare que no es inconstitucional el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020.

Sustenta el Señor Procurador su criterio indicando, primeramente, que la disposición jurídica acusada de inconstitucional forma parte de un conjunto de medidas extraordinarias y especiales que se estipulan por parte del Órgano Ejecutivo para la prevención y el control de la propagación del Coronavirus (COVID 19).

En ese orden de ideas, manifiesta que si bien, el Decreto Ejecutivo restringe parcialmente el derecho a la "libre circulación y residencia", al imponer, en su artículo 1, un "toque de queda" obligatorio en todo el territorio de la República, tal medida se da, reitera, para mitigar la propagación del Coronavirus (COVID19). Así mismo, manifiesta que tal iniciativa encuentra sustento en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política que obligan al Estado a velar por la buena salud de la población, asegurando su protección, para lo cual puede adoptar medidas de profilaxis que le permitan cumplir tal fin.

Y es que, señala que las normas constitucionales aludidas revelan que la *"salud constituye un derecho fundamental del individuo y de la población en general atribuyéndosele al Estado una función esencial de protegerla"*, lo que conlleva la adopción de acciones que sean recomendadas como necesarias y proporcionales para combatir las enfermedades transmisibles.



Así las cosas, arguye que la importancia del derecho fundamental a la Salud Pública consagrados en los aludidos artículos 109 y 110 de la Carta Magna, podría dar lugar, en determinados casos, a restringir el alcance de otros derechos fundamentales, como lo es el derecho al Libre Tránsito, tal como lo previó la propia Constitución Política cuando estableció los límites al acceso a dicho derecho. Según afirma, tal situación se desprende de la lectura del artículo 27 constitucional, pues, queda evidenciado que la movilidad puede ser restringida por cuestiones de salubridad, como justamente ha sucedido en este caso.

Finalmente, expresa que las normas de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, también prevén la posibilidad de fijar restricciones o limitaciones al “derecho de circulación y residencia”, que se sustenten en la protección de derechos de alcance colectivo, como la “salud pública”, situación que hace que lo ordenado a través del Decreto Ejecutivo sometido al control del Pleno no sea inconstitucional.

IV. OTROS ARGUMENTOS

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los respectivos edictos. Durante el término de Ley, sólo compareció el Licenciado Julio Ernesto Linares Franco, quien, en su propio nombre, presentó argumentos por escrito en apoyo a la demanda.

Así pues, medularmente, manifiesta que ha existido una violación constitucional del artículo 27 de la Constitución, que consigna el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, al establecerse un Toque de Queda omitiendo el procedimiento establecido en el artículo 55 de la Constitución Política, debiendo ser ésta la única vía para suspender temporalmente los



efectos del precitado artículo 27 y demás relacionados con las garantías fundamentales.

En ese contexto, señala que la *“libre circulación y residencia”* constituye un derecho humano consagrado tanto en nuestra Constitución Política, como en Convenciones Internacionales ratificadas por Panamá, que si bien, puede ser limitado, tales restricciones, en virtud de lo dispuesto en la normativa pertinente, sólo pueden realizarse a través de leyes formales y no mediante *“Decretos Ejecutivos”*, como sucedió en nuestra República. De ahí que considere que el Toque de Queda impuesto debe ser considerado inconstitucional.

En este punto, y a modo de reflexión, este Pleno aprovecha la ocasión para resaltar la importancia que posee la etapa de alegatos en los procesos en los que se acuse la inconstitucionalidad de una norma y exhorta a todo aquél que se encuentre interesado a presentar sus argumentos escritos sobre el caso a que así lo haga.

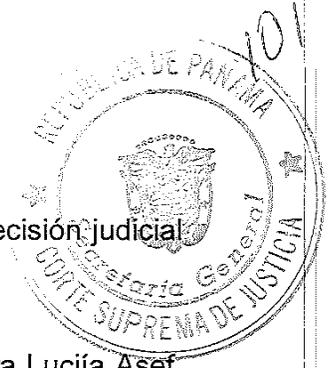
En el presente caso, resulta oportuno externar que mediante Comunicado de 18 de septiembre de 2020, este Pleno instó a la presentación a todas las personas que así lo tuvieran a bien, a presentar los descargos respectivos.

V. DECISIÓN DEL PLENO.

A. CUESTIÓN PREVIA.

a.1. Estructura doctrinal de la decisión.

El Principio Constitucional del Debido Proceso, consagrado en el artículo 32 de nuestra Constitución Política, exige, entre otras cosas, que todas las decisiones impartidas por los administradores de Justicia sean debidamente motivadas y fundamentadas. Algunos autores y juristas, partiendo de esta exigencia práctica, han desarrollado diversas propuestas teóricas para explicar la estructura y el funcionamiento de las decisiones judiciales, pero también para



ofrecer criterios de valoración que permitan determinar si cierta decisión judicial se encuentra propiamente justificada.

Al respecto, concurrimos con los comentarios que la Doctora Lucía Asef, en su obra *Argumentación Jurídica y Semiosis Social*, realiza en torno a las tesis que deben aplicarse en la argumentación jurídica:

“1) el discurso jurídico no puede moverse autárquicamente en un universo herméticamente cerrado del derecho vigente, sino que ha de mantenerse abierto a argumentos de otra procedencia, en particular a las razones pragmáticas, éticas y morales hechas valer en el proceso de producción de normas, y ligadas, por ende, a la propia pretensión de legitimidad de las normas jurídicas.

2) La corrección o rectitud de las decisiones jurídicas, se mide en última instancia por el cumplimiento de condiciones comunicativas de la argumentación, que posibilitan la imparcialidad en la fundamentación de un juicio.”

En ese contexto, según la autora citada, una teoría discursiva del derecho *“...hace depender la aceptabilidad racional de las sentencias judiciales no solo de la calidad de los argumentos sino también de la estructura del proceso de argumentación, y que se apoya en un concepto fuerte de racionalidad procedimental, conforme al cual las propiedades que son constitutivas de la validez de un juicio, no solo han de buscarse en la dimensión lógico-semántica de la estructura de los argumentos y del enlace de enunciados sino también en la dimensión pragmática del proceso de fundamentación mismo donde el procedimiento argumentativo es en el fondo una búsqueda cooperativa de la verdad.”*

En otras palabras, las reflexiones y valoraciones del juzgador deben darse distinguiendo la argumentación sobre la norma, y diferenciándola de la argumentación sobre el caso. Método al cual doctrinalmente muchos autores denominan *“el texto y contexto”* de los debates jurídicos; o de la materialización del derecho como concepto abstracto-normativo (que apunta al deber ser) frente



a la realidad sociológica a la cual se aplica y que pretende regular (existencia real o concreta de la actividad humana).

En el tema axiológico-valorativo, el juzgador debe analizar cómo llega a una sentencia justa. A la pregunta “*Cuándo una ley o medida es justa?*”. El reconocido jurista y filósofo del derecho Carlos Santiago Nino, en su enjundiosa obra *Introducción al Análisis del Derecho*, responde: “*un tomista contestaría que cuando ella es consistente con los principios que reflejan la verdadera naturaleza humana, un utilitarista respondería que cuando sus consecuencias contribuyen a promover la mayor felicidad del mayor número, un kantiano sostendría que una ley o medida es justa cuando es consistente con los principios fundamentales de la razón práctica y un partidario de Rawls contestaría que una ley o medida es justa cuando se conforma a los principios que elegirían los hombres si estuvieran en la posición originaria.*”

Desde esta perspectiva, se podría decir que, respecto de los Fallos judiciales, nuestra normativa consigna las siguientes obligaciones a los administradores de justicia: a) que deben resolver las controversias jurídicas que llegan a sus tribunales; b) que para resolverlas deben hacerlo a través de la emisión de una resolución que contenga la decisión particular; c) que dicha decisión particular debe contar con una motivación legal.

Bajo ese prisma, debemos indicar que la presente Sentencia será fundada en la construcción de razonamientos deductivos, siendo la resolutive una consecuencia necesaria de nuestra Norma Fundamental, para lo cual realizaremos un análisis integral de ella, lo que permitirá al lector reconstruir racionalmente la estructura básica de nuestra decisión judicial mediante un razonamiento sencillo, siguiendo una estructura lógico-deductiva.



a.2. Sobre el COVID-19 (causado por el virus SARS-CoV-2), su avance, medidas adoptadas internacionalmente y sus repercusiones en la República de Panamá.

Como quiera que el presente pronunciamiento se encuentra estrechamente ligado a la Enfermedad COVID-19 (causada por el virus SARS-CoV-2), consideramos muy oportuno para los fines del presente análisis, efectuar un sucinto recuento de su impacto y repercusiones globales y nacionales, a efectos de entender la naturaleza y alcance de dicha enfermedad.

❖ **Sobre el COVID 19.**

Iniciamos este apartado destacando que, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud¹, *“La enfermedad por Coronavirus (COVID-19) es una enfermedad infecciosa causada por un coronavirus recientemente descubierto.”*

Este mismo organismo señala cuál es su forma de propagación, según pasamos a transcribir:

“El virus que causa la COVID-19 se transmite principalmente a través de las gotículas generadas cuando una persona infectada tose, estornuda o espira. Estas gotículas son demasiado pesadas para permanecer suspendidas en el aire y caen rápidamente sobre el suelo o las superficies.”

❖ **Avance en su propagación.**

La enfermedad por Coronavirus (COVID 19) tuvo su origen en Wuhan, China², en diciembre de 2019, cuando fueron detectados los primeros casos.

El 7 de enero de 2020, los científicos chinos identificaron la existencia del entonces nuevo virus, llamándolo Sars-Cov-2 (COVID-19), diagnosticado en un principio como una neumonía de origen desconocido causante de fiebre, tos y dificultad respiratoria.

¹Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

² Organización Mundial de la Salud- <https://www.who.int/csr/don/12-january-2020-novel-coronavirus-china/es/>



El 11 de enero de 2020, China anunció la primera muerte causada por el nuevo coronavirus.

El 13 de enero la Organización Mundial de la Salud informó sobre el entonces primer caso confirmado fuera de China³.

El 24 de enero, las autoridades francesas confirmaron tres casos del nuevo Coronavirus dentro de sus fronteras, marcando la llegada de la enfermedad a Europa. Horas después, Australia confirmó que cuatro personas habían sido infectadas.

Debido a la rapidez y agresividad con la que se estaba propagando la enfermedad en Asia, el Comité de Emergencias de la Organización Mundial de la Salud, convocado por su Director General, en virtud del Reglamento Sanitario Internacional (RSI (2005) y luego de haberse reunido para tratar sobre el brote del nuevo Coronavirus, declaró el 30 de enero de 2020, la existencia de una "Emergencia Sanitaria de Preocupación Internacional (PHEIC, en inglés)"⁴.

Posteriormente, el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la enfermedad por Coronavirus (COVID-19) como una Pandemia, debido a la alta cantidad de personas infectadas (118,000) y muertes (4291) que ésta había causado en el Mundo hasta ese momento.

❖ **Medidas adoptadas internacionalmente para contener el avance de la enfermedad por Coronavirus (COVID 19).**

Ante el avance del COVID 19 y la cantidad de muertes y contagios que en ese momento había producido a nivel mundial, gran cantidad de países implementaron medidas de contingencia, muchas de ellas inéditas en nuestra

³ Reporte de la Organización Mundial de la Salud- <https://www.who.int/csr/don/14-january-2020-novel-coronavirus-thailand-ex-china/en/>.

⁴ Organización Mundial de la Salud- [https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))



historia reciente, con el fin de detener su propagación. A continuación pasamos a repasar brevemente en qué consistieron dichas medidas⁵.

En Asia:

- China: El 23 de enero de 2020, las **autoridades decretaron la cuarentena** a los 11 millones de ciudadanos de Wuhan, ciudad donde se originó el brote del nuevo coronavirus. A los pocos días se hizo lo propio con la provincia, Hubei.
- De igual forma, países como Líbano, Jordania, Malasia, Tailandia, Singapur, Pakistán, Bangladesh, India, entre otros, **aplicaron medidas de aislamiento y cuarentena en la totalidad de su territorio.**

En Europa:

- Países como Italia, España, Francia, Alemania, Reino Unido, Grecia, Polonia, Holanda, Rusia, entre otros, **aplicaron medidas de aislamiento y cuarentena en la totalidad de su territorio.**
- Por su parte, países como Dinamarca, República Checa, Bélgica, Noruega, entre otros, adoptaron medidas de restricción de la movilidad de sus ciudadanos.

En África:

- Países como Angola, Argelia, Botsuana, Burkina Faso, Egipto, Niger, Sudáfrica, Ruanda, Túnez, entre otros, **aplicaron medidas de aislamiento y cuarentena en la totalidad de su territorio.**

⁵ Información extraída de estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud, BBC Mundo, Agencias EFE y agencias ABC. Ver:
https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-strategy-update-14april2020_es.pdf
<https://www.efe.com/efe/america/mexico/medidas-adoptadas-por-los-paises-contra-el-coronavirus/50000545-4203895>
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51919935>
https://www.abc.es/sociedad/abci-medidas-tomado-otros-paises-para-frenar-pandemia-coronavirus-202003290325_noticia.html



- Por su parte, países como Berin, Lesoto, Marruecos, Guinea Ecuatorial, Guinea Bisáu, Mauritania, Zambia entre otros, adoptaron medidas de restricción de la movilidad de sus ciudadanos.

En Oceanía:

- Nueva Zelanda estableció medidas de aislamiento y cuarentena en la totalidad de su territorio, mientras que Australia impuso medidas de restricción de movilidad de sus ciudadanos.

En América:

- Países como Canadá, Perú, Argentina, República Dominicana Bolivia, Costa Rica, Honduras, Guatemala, entre otros, aplicaron medidas de aislamiento y cuarentena en la totalidad de su territorio.

Tal como se observa, no fueron pocos los países que a nivel mundial adoptaron medidas de confinamiento y cuarentena total con el objetivo de detener las repercusiones del COVID-19, esto, en gran parte, debido a las altas tasas de contagio y mortandad presentadas por dicha enfermedad.

❖ **COVID-19 en la República de Panamá: Alcance y medidas adoptadas para mitigar sus efectos.**

El 28 de enero de 2020, como consecuencia del brote internacional que se suscitó por el Coronavirus (COVID 19), el Órgano Ejecutivo Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N°64 de 28 de enero de 2020, "que adopta medidas sobre el Plan Nacional ante la amenaza por el brote del nuevo coronavirus (MINSA)". Así mismo, mediante la Resolución de Gabinete N°6 de esa misma fecha, se declaró la amenaza de alto riesgo de propagación del brote del nuevo Coronavirus.

Por su parte, a través del Decreto de Gabinete N°10 de 3 de marzo de 2020, se elevó a "muy alta" la amenaza de alto riesgo de propagación del brote del nuevo Coronavirus.



El primer caso de Coronavirus en la República de Panamá se confirmó el día 8 de marzo de 2020⁶, mientras que la primera muerte fue reportada el 10 de marzo⁷.

El día 13 de marzo de 2020, mediante el Decreto de Gabinete N°11⁸ de misma fecha, el Gobierno Nacional decretó Estado de Emergencia en todo el país, debido a la Pandemia por COVID-19.

El 15 de marzo, ante el drástico aumento de casos a nivel Nacional, el Ejecutivo adoptó las siguientes medidas:⁹

- Ordenó el cierre de actividades de diversión en hoteles, bares, parrilladas, discotecas, cantinas, casinos y similares; e igualmente en los parques infantiles que funcionan dentro de restaurantes.
- Prohibió el acceso a playas, ríos y balnearios mediante bandera roja del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Restringió la entrada de extranjeros al país.
- Suspendió las clases presenciales temporalmente y ordenó módulos para los estudiantes.

El 18 de marzo, a través del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, hoy acusado de inconstitucional, se declaró el Toque de Queda en la República de Panamá.

Tal como se ha podido observar, la Pandemia COVID-19 es mundial. No ha reconocido límites geográficos ni de otro tipo, a diferencia de otras Pandemias. Países grandes y pequeños han sido afectados.

⁶ Según página Web oficial del Ministerio de Salud: <http://minsa.gob.pa/noticia/panama-confirma-primer-caso-de-covid-19>

⁷ Ver Comunicado N°2, página Web oficial del Ministerio de Salud: <http://minsa.gob.pa/noticia/comunicado-n-2>

⁸ Publicado en la Gaceta Oficial N° 28979-B de 13 de marzo de 2020.

⁹ <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200316/gobierno-prohibe-ingreso-extranjeros>
<https://www.prensa.com/sociedad/aumenta-a-55-el-numero-de-casos-de-coronavirus-en-panama/>



Al respecto, El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹⁰ ha dicho:

“La pandemia de coronavirus COVID-19 es la crisis de salud global que define nuestro tiempo y el mayor desafío que hemos enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial. Desde que su aparición en Asia a finales del año pasado, el virus ha llegado a cada continente, excepto a la Antártida. Los casos aumentan a diario en África, las Américas, y Europa.

Los países se encuentran en una carrera contra la propagación de la enfermedad, haciendo pruebas y dando tratamiento a los pacientes, rastreando los que tuvieron contacto, limitando los viajes, poniendo en cuarentena a los ciudadanos y cancelando grandes reuniones o acumulaciones de gente como eventos deportivos, conciertos y escuelas.

La pandemia se está moviendo como una ola, que puede romper sobre los sistemas y las personas menos capaces de hacerle frente.

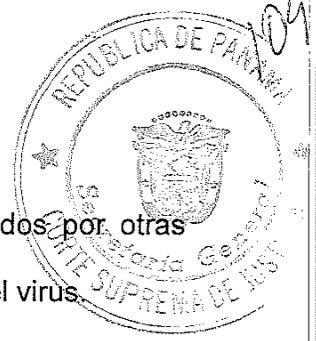
Pero el COVID-19 es mucho más que una crisis de salud. Al poner a prueba a cada uno de los países que toca, la enfermedad por COVID-19 tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices.

Estamos en territorio desconocido. Muchas de nuestras comunidades están irreconocibles, desde hace incluso una semana. Decenas de las ciudades más grandes del mundo se encuentran desiertas porque las personas se quedan adentro, ya sea por elección o por orden del gobierno. En todo el mundo, las tiendas, teatros, restaurantes y bares están cerrando.”

A la fecha de estas consideraciones fácticas, después de la primera etapa de contagio que obligó al confinamiento de países y ciudades enteras; se han reproducido las condiciones que han requerido volver a confinar la población de algunas de ellas para evitar el rebrote del virus COVID-19.

La República de Panamá no escapó a dicha realidad y se vio obligada a tomar medidas extraordinarias a fin de intentar mitigar los efectos del

¹⁰ COVID-19: la pandemia- La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19 <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/coronavirus.html>



Coronavirus COVID-19, las cuales responden a criterios adoptados por otras regiones que han podido contener de forma exitosa los avances del virus.

Al tenor de lo que se ha visto, es indudable que dichas medidas adoptadas tanto en el plano internacional, como el nacional, pueden ser catalogadas como muy necesarias¹¹, conforme han coincidido la gran mayoría de estudiosos sobre el tema, al igual que los principales organismos internacionales, puesto que, en caso de no haberse acogido, a día de hoy, el número de personas contagiadas y fallecidas, sería exponencialmente superior.

Sobre el particular, la Organización Mundial de la Salud¹² en su documento de actualización de orientaciones provisionales en el contexto del Coronavirus COVID 19, correspondiente al 19 de agosto de 2020, señaló lo citado a continuación:

“A medida que evoluciona la pandemia de COVID-19, los Estados Miembros deben aplicar un conjunto amplio de medidas de salud pública que se adapten al contexto local y a la epidemiología de la enfermedad. El objetivo general es controlar la COVID-19 mediante la ralentización de la transmisión del virus y la prevención de las enfermedades y las muertes asociadas.

Algunas medidas básicas de salud pública que rompen las cadenas de transmisión son fundamentales para esta estrategia integral, entre ellas: 1) la detección, el aislamiento, las pruebas y el tratamiento de todos los casos; 2) el rastreo y la cuarentena de los contactos; y 3) el fomento de un distanciamiento físico de al menos un metro, combinado con una higiene frecuente de las manos y los buenos hábitos al toser y estornudar. Estos tres componentes deben ser los pilares fundamentales de todas las respuestas nacionales frente a la COVID-19.

Por cuarentena se entiende «la restricción de las actividades y/o la separación de los demás de personas que no están enfermas, pero respecto de las cuales se tienen sospechas (...) de forma tal

¹¹ Declaración de la OMS tras superarse los 100 000 casos de COVID-19
<https://www.who.int/es/news/item/07-03-2020-who-statement-on-cases-of-covid-19-surpassing-100-000>

¹² Página Oficial de la Organización Mundial de la Salud-
https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333968/WHO-2019-nCoV-IHR_Quarantine-2020.3-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y



que se prevenga la posible propagación de la infección o contaminación». El uso de la cuarentena para controlar las enfermedades infecciosas es una práctica ampliamente documentada desde hace siglos. **Hoy en día, muchos países tienen la autoridad legal para imponer una cuarentena que, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento Sanitario Internacional (2005), debe aplicarse con respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas.**” (El resaltado es del Pleno).

Así pues, queda de manifiesto que las medidas de Cuarentena obligatoria y Toque de Queda que han sido adoptadas por una gran cantidad de países, de los que la República de Panamá no ha sido la excepción, se han erigido como necesarias para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19, el cual ha tenido un impacto global, al punto de ser considerado Pandemia.

Y es que, este Pleno considera que no debe perderse de vista que al momento de la emisión este Fallo, de acuerdo a información de la Organización Mundial de la Salud, hay un total de al menos cien millones doscientos mil ciento siete (100,200,107) casos confirmados, y dos millones ciento cincuenta y ocho mil setecientos sesenta y un (2,158,761) defunciones confirmadas, en al menos doscientos veintitrés (223) países a nivel mundial¹³. **En el ámbito nacional, se han registrado al menos trecientos quince mil cuatrocientos (315,400) casos y cinco mil ciento setenta y seis (5,176) muertes¹⁴**, cifras que aumentan cada día

Ahora bien, una vez efectuado el análisis anterior, corresponde realizar el estudio de fondo a objeto de establecer si la medida adoptada a través del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020 “que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones”, es o no inconstitucional.

¹³ Cifra actualizada al 28 de enero de 2021 en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>

¹⁴ Cifra actualizada al 28 de enero de 2021. <https://www.prensa.com/sociedad/data-studio-casos-de-coronavirus-covid-19-en-panama/>



B. Sobre el Fondo de la Acción de Inconstitucionalidad planteada.

b.1. Consideración preliminar sobre las normas Convencionales

invocadas.

Debemos indicar que de la lectura del contenido del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que trata sobre el Derecho de Circulación y de Residencia, conforme ha sido citado por los accionantes, **observamos que la transcripción del contenido del artículo en cuestión**, no fue reproducida en su totalidad.

Un adecuado análisis de la disposición mencionada, debe considerar, además de lo dispuesto en el referido numeral, lo preceptuado en los numerales 3 y 4 del artículo 22 del citado Convenio que a su letra dice:

“Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. **El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.**
4. **El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.**
...” (El resaltado es nuestro).

En el caso de la pretendida violación del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los demandantes únicamente se refieren a su numeral primero, sin considerar el contenido integral de la norma sobre libre circulación en un territorio, indispensable para entender la intención



real y espíritu con el que fue concebida la normativa. El referido artículo 12 es el del siguiente tenor:

“Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones **salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger** la seguridad nacional, el orden público, **la salud** o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.” (El resaltado es del Pleno).

Como se observa, las normativas traídas a colación ponen de relieve que, por regla general, toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado posee el derecho a circular libremente por él; no obstante, la propia excerta establece limitantes a dicho derecho de circulación, entre otras causas, cuando sea necesaria la protección de la Salud Pública de la población.

Es por ello, que queda de manifiesto que el derecho a la circulación reconocido en las disposiciones convencionales a las que se ha hecho referencia no es absoluto, sino que se encuentra supeditado a la no concurrencia de otros aspectos que puedan limitarlo.

b.2. Análisis de los cargos de violación constitucional planteados.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, el Pleno de la Corte, en ejercicio de su competencia constitucional, procede a conocer y resolver la demanda de inconstitucionalidad propuesta.

La referida acción es presentada en contra del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de



Panamá y dicta otras disposiciones), señalando la infracción del texto constitucional en el artículo 27 de la Constitución, así como el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Políticos, lo que recuerda la necesidad de un análisis no solo constitucional, sino convencional del acto atacado.

Ahora bien, en vías de determinar si en efecto, el Decreto Ejecutivo impugnado contraviene la Norma Fundamental, es necesario confrontar lo que se tacha de inconstitucional no sólo con la norma citada por el recurrente, sino también, con las demás que componen el Texto Constitucional.

Del mismo modo, se sustenta el análisis conjunto de las normas constitucionales, toda vez que a nivel Convencional, la Declaración de Viena de 1993, establece que todos los Derechos Humanos están interrelacionados, son universales, indivisibles e interdependientes; por tanto, desde esta perspectiva, el derecho de circulación está ligado a otros Derechos Sociales, Civiles y Políticos.

❖ **La vida y la salud como elementos indispensables para el reconocimiento de los otros Derechos Humanos.**

Iniciamos este análisis de fondo anotando que, desde el nacimiento del Derecho, la vida en sociedad ha sido el objeto de la actividad jurídica. El derecho se desarrolla para permitir la vida en sociedad. En este sentido, la expresión de la vida en sociedad implica que la actividad jurídica sea encarnada por seres humanos vitales que son sujetos y objeto de las normas jurídicas: bien sea como gobernantes o gobernados, como receptores de las disposiciones jurídicas o administradores de justicia. Por tanto, la defensa de la vida ha sido un valor jurídicamente tutelado por todas las Naciones políticamente organizadas.

Todas las corrientes filosóficas conceptualmente tienen como referente al ser humano, y persiguen por distintos métodos su felicidad o una vida plena. De



allí se deduce el aforismo romano atribuido a Ciceron: "*salus populi suprema lex est.*" *La salud del pueblo es ley suprema* (una de las causas que contribuyeron a la caída del Imperio Romano fue la malaria)¹⁵.

En el sentido axiológico, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de manera contundente se identifica con la defensa de la vida como elemento esencial de la existencia de la Nación panameña, con el principio de la inviolabilidad de la persona humana, y como corolario de este axioma, con el derecho a la salud, puesto que, bien es sabido que sin salud, la sobrevivencia del ser humano es precaria.

❖ **Sobre la Constitucionalidad o no de la Medida de Toque de Queda, adoptada mediante el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020.**

De acuerdo a como ha sido establecido, el artículo que se estima conculcado es el 27 de nuestra Constitución Política, que, para fines prácticos del presente análisis, pasamos nuevamente a transcribir:

"ARTÍCULO 27: Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia **sin más limitaciones de las que impongan las leyes o reglamento de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración.**" (El resaltado es nuestro).

La simple lectura del tenor literal del artículo 27 de la Constitución Política, evidencia que, al igual que sucede en los artículos convencionales estimados como conculcados y a los cuales nos hemos referido en el punto previo, la excerta fundamental, si bien, reconoce por regla general el derecho de circulación, la propia normativa establece que dicho derecho se encuentra sujeto a las limitaciones que impongan las leyes y los reglamentos de salubridad.

En ese contexto, resulta pertinente remitirnos a los Artículos 109 y 110 de nuestra Carta Fundamental, que a su letra dicen:

¹⁵ Torti, F. "Therapeutice Specialis ad Febres Periodicas Perniciosas"



“ARTICULO 109. Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social.

ARTICULO 110. En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.

2. Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.

3. Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia.

4. **Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.**” (El resaltado es nuestro).

De la atenta lectura de los artículos en cuestión, se desprende que el Constituyente le asignó la obligación al Estado Panameño de salvaguardar la salud de la población en la República, siendo indispensable para tal fin, entre otros aspectos, combatir las enfermedades transmisibles, situación que en algunos casos requiere la adopción de medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento a fin de lograr dicho objetivo.

En este sentido, el artículo 109 declara sin reservas que es de la esencia en la actividad del Estado velar por la salud de la población de la República, no limitándose a enunciar los derechos sanitarios que tienen los individuos: promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, sino que también establece **la obligación del individuo de conservar la salud.**



Con una clara visión de esa obligación, el artículo 110 de la Constitución determina que **le corresponden primordialmente al Estado, una serie de actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación de enfermedades.**

Lo anterior ha sido reafirmado por esta Corte Suprema de Justicia a través de gran cantidad de pronunciamientos, en los que ha manifestado que le corresponde al Estado proteger el Derecho a la Salud.

Tenemos también, que el Derecho a la Salud se reconoce como Derecho Humano en numerosos instrumentos internacionales. Al respecto, es consultable el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que se afirma que *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios."*

Por su parte, el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶ reconoce "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental."

Así mismo, el derecho a la salud se encuentra previsto, en términos similares, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador¹⁷, cuyas disposiciones relevantes transcribimos a continuación:

"ARTÍCULO 10. *Derecho a la Salud.*

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

¹⁶ Aprobado mediante Ley No. 13 de 27 de octubre de 1976 y publicado en la Gaceta Oficial No. 18,336 de 18 de mayo de 1977.

¹⁷ Ratificado mediante Ley No. 21 de 22 de octubre de 1992, publicado en Gaceta Oficial No. 22,152 de 27 de octubre de 1992.

2. **Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:** a. la atención primaria de la salud, entendiéndose como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d. **la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;** e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables." (Énfasis añadido.)

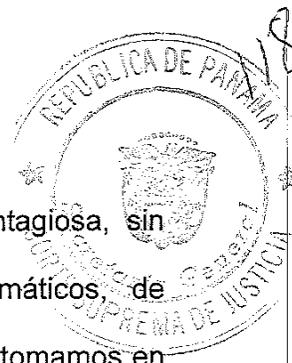


De lo expuesto, queda claro entonces que el Derecho a la Salud, es un Derecho Humano fundamental que a su vez es indispensable para el ejercicio de los demás Derechos Humanos, pues, ningún otro puede ser debidamente disfrutado si el individuo no se encuentra saludable.

La salud involucra entonces actividades de prevención, promoción y protección e implica un enfoque integral en donde se incluyen los entornos físico y social, así como los demás factores relacionados con la existencia.

Las normas, tanto convencionales como constitucionales aludidas en párrafos anteriores, han entendido el Derecho a la Salud como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, física y mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en su estabilidad humana. De ahí que este derecho implique una acción de conservación y otra de restablecimiento.

Así las cosas, tenemos que ante una pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19, que había afectado y sigue perjudicando múltiples países a nivel mundial y que amenazaba con dañar la vida y la salud de sus ciudadanos, resultaba procedente y pertinente que el Estado estableciera una medida de profilaxis sanitaria, como lo es la Cuarentena y el Toque de Queda,



para contener la propagación de una enfermedad altamente contagiosa, sin tratamiento conocido, sin inmunización, con infectados asintomáticos, de múltiples consecuencias biológicas y de alta mortalidad, máxime si tomamos en cuenta la existencia de recomendaciones que avalaban estas medidas, por parte de importantes organismos internacionales, tanto de Derechos Humanos como en materia de salud y habiendo países con mayor desarrollo en los que esa medida por su ordenamiento jurídico fue aplicada.

Es por ese motivo, que frente a los hechos concretos que motivaron la expedición del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, en otras palabras, frente a la situación de emergencia médica planteada por la Pandemia COVID-19, el Estado panameño tenía el mandato constitucional de velar por la vida y salud de la población de manera primordial.

El objeto del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, fue precisamente combatir el contagio de una enfermedad transmisible estableciendo un Toque de Queda, adoptado en una gran cantidad de Naciones, muchas de éstas con sistemas de salud más robustos.

Así mismo, resaltamos que en el documento titulado Consideraciones para la Cuarentena de los contactos de casos de COVID-19: orientaciones provisionales, 19 de agosto de 2020, adoptadas por la Organización Mundial de la Salud, indicó lo citado a continuación:

“De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados Miembros tienen el derecho soberano de legislar y aplicar leyes en cumplimiento de sus políticas de salud, incluso cuando esas leyes restrinjan la circulación de las personas.

El uso de la cuarentena en el contexto de las medidas relativas a los viajes puede retrasar la introducción o reintroducción del SARS-CoV-2 en un país o zona, retrasar el pico de transmisión, o ambas.” (El resaltado es nuestro).

Conforme se ha podido observar, queda evidenciado que la única medida



pertinente en el momento para evitar el avance del virus era de profilaxis. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, profilaxis es “prevención de la enfermedad.” Una actividad descrita en la Constitución como primordial y atribuida al Estado. Es menester recordar que en ese momento no se tenía certeza de los medios de transmisión y que el confinamiento social fue adoptado internacionalmente por muchos países. A la fecha, como todavía sufrimos los embates de la Pandemia COVID-19, muchas Naciones han vuelto a confinar a sus habitantes por el surgimiento de rebrotes de la enfermedad¹⁸.

Esta acción del Estado se encuentra dentro de sus facultades y, como hemos visto, constituye una obligación esencial en su tarea de velar por la vida y salud individual y colectiva de la población de la República, aunado al hecho que en el marco de dicha Pandemia, todos los organismos internacionales instaban a implementar la medida de Toque de Queda, como mecanismo para combatir el avance del virus.

Por tal motivo, la lectura del precepto constitucional reafirma el deber del Estado en la adopción de la medida que cumplió el rol de protección de la salud al cual se encuentra obligado convencional y constitucionalmente.

Ahora bien, en lo que respecta al Organismo que ejecutó las estrategias establecidas por el Estado, es decir, el Ministerio de Salud, debemos reiterar que de acuerdo al contenido del artículo 27 de la Constitución Política, el Derecho a la Circulación se encuentra sujeto, entre otros aspectos, **a las limitaciones que impongan las leyes de salubridad. Esto, en concordancia con lo normado en el numeral 4 del artículo 110 de la Carta Fundamental que obliga al Estado a combatir las enfermedades transmisibles y a adoptar medidas de profilaxis para el cumplimiento de tal fin.**

¹⁸ <https://www.eltiempo.com/mundo/mas-regiones/paises-que-han-vuelto-a-la-cuarentena-por-el-coronavirus-513906>



Así las cosas, se puede establecer que, las disposiciones legales contenidas en el Código Sanitario (Ley 66 de 10 de noviembre de 1947) facultan al Órgano Ejecutivo para la adopción de medidas en materia de salud, en atención a lo que pasamos a explicar:

En el artículo primero de la aludida excerta se indica que ésta ***“regula en su totalidad los asuntos relacionados con la salubridad e higiene públicas, la policía sanitaria y la medicina preventiva y curativa.”***; mientras que en el artículo tercero se indica que sus normas se ***“aplicarán con preferencia a cualquier otra disposición legal en materia de salud pública y obligan a personas naturales o jurídicas y entidades nacionales o privadas, nacionales o extranjeras existentes o que en el futuro existan, transitoria o frecuentemente, en el territorio de la República.”***

En el artículo cuarto se dispone **que el Órgano Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Salud (a través del Departamento Nacional de Salud Pública, hoy Dirección General de Salud Pública) en materia técnica, normativa y ejecutiva; y los ministerios correspondientes en materia económica, administrativa, política y social son competentes para intervenir en la solución de los problemas de salud pública.**

En medio de las circunstancias sanitarias que padece la República, es importante destacar las atribuciones que, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 85 del Código Sanitario, tiene el Departamento Nacional de Salud Pública, hoy denominado Dirección General de Salud Pública, que, **para asegurar la salud colectiva, puede ordenar el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia de toda persona, aunque estuviere en aparente buen estado de salud, cuando la ausencia de la medida constituya daño real o potencial para la salud de la colectividad (numeral 9). También puede adoptar las medidas que sean imprescindibles e impostergables en caso**

de epidemia u otras calamidades públicas. (numeral 10).

Cuando el Órgano Ejecutivo expide el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, lo hace en los términos que la Constitución y la Ley le obliga y le faculta: intervenir de manera primordial en la solución de los problemas de salud pública. Especialmente, en un caso como el de esta Pandemia COVID-19, que azota a todos los países y en las difíciles condiciones de control y tratamiento como es público y notorio.

Un exponente del liberalismo originario, como lo es John Stuart Mill en su conocida obra "Sobre la Libertad" decía:

"...Tan pronto como cualquier aspecto de la conducta de una persona afecta en forma perjudicial los intereses de otros, la sociedad tiene jurisdicción sobre ella, y la cuestión de cuándo el bienestar general será o no promovido interfiriendo con esa conducta queda abierta a discusión."

Históricamente el artículo 4 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 define: *"La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudique a los demás. Por ello, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre tan sólo tiene como límites los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites tan sólo pueden ser determinados por la Ley."*

Cuando analizamos los textos constitucionales y legales, el contexto material de la situación que provoca la expedición del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, las reacciones y medidas en los países afectados, las providencias propuestas por los organismos sanitarios internacionales, la historia constitucional y los análisis doctrinales y axiológicos aplicables, llegamos a la conclusión que la presente causa es considerada como inequívocamente solucionada por el sistema jurídico vigente tanto a nivel constitucional y legal. La Corte no encuentra una motivación distinta al cumplimiento de los deberes constitucionales y legales impuestos al Estado por la Constitución y la Ley,





cuando resuelve expedir el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020.

b. 2. Sobre la imposibilidad de aplicar el Estado de Urgencia, también denominado Estado de Excepción.

Por otra parte y como quiera que los accionantes de esta vía constitucional, en su demanda, sugirieron la posibilidad que el Toque de Queda nacional obligatorio debió darse luego de la Declaratoria del Estado de Urgencia, conforme al procedimiento previsto en el artículo 55 de la Constitución Política con la consecuente suspensión de los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 47 de la Carta Política; este Pleno, en aras de contribuir al debate jurídico sobre esta aspiración, hace los siguientes señalamientos:

El artículo 55 Fundamental establece el denominado "estado de urgencia" con carácter optativo y bajo dos supuestos específicos: "guerra exterior" y "perturbación interna". El contenido integral de dicha excerta es el siguiente:

"ARTICULO 55. En caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, se podrá declarar en estado de urgencia toda la República o parte de ella y suspender temporalmente, de modo parcial o total, los efectos de los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38 y 47 de la Constitución.

El Estado de urgencia y la suspensión de los efectos de las normas constitucionales citadas serán declarados por el Órgano Ejecutivo mediante decreto acordado en Consejo de Gabinete. El Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, deberá conocer de la declaratoria del estado referido si el mismo se prolonga por más de diez días y confirmar o revocar, total o parcialmente, las decisiones adoptadas por el Consejo de Gabinete, relacionadas con el estado de urgencia.

Al cesar la causa que haya motivado la declaratoria del estado de urgencia, el Órgano Legislativo, si estuviese reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el estado de urgencia."

De conformidad con la excerta invocada, el Órgano Ejecutivo sólo "podrá" declarar el estado de emergencia en la concurrencia de alguno de los supuestos de "guerra exterior" y "perturbación interna".

En este punto, resulta pertinente indicar que el antecedente histórico constitucional inmediato del denominado "Estado de Urgencia" se remonta a la



Constitución de 1946, en cuyo artículo 52 lo denominó como “Estado de Sitio”. Igual denominación utilizó el artículo 51 de la Constitución de 1941. La Constitución de 1904 también mantenía la posibilidad de suspender los derechos individuales, pero sin que se atribuyera para tal fin una denominación específica. No obstante, los presupuestos en común para todos los casos lo constituyen “guerra exterior” y “perturbación interna”. Un estudio analítico de los antecedentes históricos del Estado de Sitio, convertido en “Estado de Urgencia” en la Constitución vigente, lo vincula esencialmente a eventos bélicos y de naturaleza política.

Es por dicha razón que no hubiese sido viable que el Órgano Ejecutivo decretara el Estado de Urgencia, pues, se corrobora la no configuración de ninguna de las condiciones que constitucionalmente dan lugar a la declaratoria de dicha figura, puesto que, como se ha estudiado, las situaciones que motivaron el Toque de Queda obedecían a motivos exclusivamente relacionados a la Salud Pública, por la Pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19; y no a un conflicto bélico o de naturaleza similar, que es la situación fáctica para la cual está concebido el llamado “Estado de Urgencia”.

Así las cosas, mal hubiese podido haberse decretado el Estado de Urgencia cuando no habían concurrido condiciones “guerra exterior” y/o “perturbación interna” que hubiesen permitido tal declaratoria, sino que, reiteramos, al encontrarse frente a una Pandemia mundial ocasionada por un letal virus, era el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, quienes se encontraban facultados constitucional y legalmente para adoptar las medidas pertinentes a fin de garantizar la vida y la salud de sus habitantes, según las explicaciones que hemos hecho previamente.

Como corolario de lo expuesto tenemos que el Decreto Ejecutivo N° 490, acusado de Inconstitucional, fue dictado por el Órgano Ejecutivo, en el marco de

una Pandemia global, como consecuencia de recomendaciones de los máximos organismos rectores en materia de salud y siguiendo el ejemplo de medidas similares adoptadas en muchas partes del orbe.



Todo ello, con el fin de cumplir el mandamiento convencional y constitucional de cuidar la vida y la salud de sus habitantes. También es importante reiterar que la medida de Toque de Queda fue adoptada por el Ministerio de Salud, autoridad encargada, conforme a mandato constitucional, de proteger y resguardar la salud de los habitantes de la República, a través de mecanismos de prevención de enfermedades y garantizando la atención integral de salud; proponiendo y conduciendo los lineamientos de políticas sanitarias.

Finalmente, entendemos que la medida de Toque de Queda, decretada a través del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, puede evidentemente afectar derechos particulares de algunas personas; no obstante, debe recordarse que el Derecho a la Salud está reconocido en numerosos instrumentos internacionales de Derechos Humanos. También se admite que el pleno goce del Derecho a la Salud permite la realización de otros Derechos Humanos, principalmente los derechos económicos, sociales y culturales; y es que para nadie es un secreto el importante rol que ocupa la salud como base misma de la existencia humana.

En este punto, anotamos que puede entenderse que las medidas de Toque de Queda, adoptadas a través del Decreto Ejecutivo impugnado, hayan podido ocasionar molestias a algunos particulares; sin embargo, no puede perderse de vista que dicha medida responde a acciones adoptadas para salvaguardar a la colectividad de la población, por ende, responde a aspectos correspondientes al bien común, motivo por el cual, podemos decir que ninguna persona está por encima del interés general, y ante el conflicto entre el interés colectivo y este último, el primero debe ceder, y en consecuencia, el colectivo



prevalecer; situación ésta que nos ayuda a comprender el por qué de la decisión adoptada.

En mérito de lo expuesto, 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 N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28983-A de 18 de marzo de 2020, por no ser infractor de la Constitución Política.

Notifíquese y Cúmplase;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

OLMEDO ARROCHA OSORIO
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

JOSÉ E. AYU PRADO CANALS
MAGISTRADO

RAFAEL MURGAS TORRAZZA
MAGISTRADO

MARIBEL CORNEJO BATISTA
MAGISTRADA

LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO
CON SALVAMENTO DE VOTO

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS
MAGISTRADA

ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA
CON SALVAMENTO DE VOTO

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 3 de Mayo de 20 21
Carlos Mata
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CARLOS MATA
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

Entrada No. 573-2020

Magistrado Ponente: H.M. Carlos Alberto Vásquez Reyes.



SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO

Con todo respeto, por este medio expongo la explicación y motivos en que descansa mi criterio para apartarme de la decisión que adopta la mayoría del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, al resolver que No es Inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020, a saber:

1.- Inicio reconociendo las circunstancias inéditas y extraordinarias que han afectado a nivel global la normalidad de la vida en sociedad, a las que Panamá no escapa, como consecuencia de la Pandemia Covid-19. De hecho, no encontramos a nivel constitucional ni legislativo normas y respuestas acabadas y expresas que permitieran hacer frente a esta situación sanitaria con claridad y certeza jurídica. No obstante, ello no debe justificar soslayar nuestra labor de controlar el ejercicio del poder en forma constitucional. Y es que, no podemos divorciarnos de nuestra misión de ser garantes del respeto a la Constitución y la Ley, para poder mantener la necesaria paz social y la convivencia con otros seres humanos. Se trata de la aplicación del derecho en base a principios y no movidos por un tema coyuntural, que genere pronunciamientos "ad hoc" pero que luego se convierta en precedente que en el futuro sustenten fines aviesos. Por ello, presento mi pensamiento crítico, bajo estricta honestidad intelectual, de lo que, de acuerdo a mí real saber y entender, es la mejor interpretación constitucional, en ocasión del presente proceso.

2.- Se debe reflexionar sobre ¿Qué es declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto o norma? Para responder esta pregunta debo ubicarme en la comprensión que la declaratoria requiere de una dinámica de interpretación y argumentación que, en base a la evolución constitucional, ya no puede descansar solo en una labor de subsunción o de silogismo de la norma constitucional con relación al acto o disposición reprochado. De allí que, muchas veces no puede la

interpretación basarse en la literalidad de la norma, como si se tratara de la aplicación de una regla de hermenéutica en sede de legalidad.

La mayoría de las discusiones constitucionales se originan por confusiones conceptuales, por ambigüedades e insuficiencias del lenguaje. Nuestra labor, como interpretes constitucionales, es detectar los enredos y proceder con técnica a su disolución. Para hacerlo debo intuir la intención del constituyente, conocer el contexto social en que se produjo y, luego, actualizarla trayéndola a valor presente.

Por eso, declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad sea, justamente, interpretar lo que parece más ajustado, de entre varias opciones interpretativas.

3.- No coincido con el enfoque de razonamiento que dirige a la conclusión decisoria del Fallo; por cuanto que, considero, no es congruente con el reproche argumentativo del activador constitucional.

En efecto, la resolución de la cual disiento, en gran parte se apalanca en justificar y explicar las medidas tomadas mediante el acto normativo del Órgano Ejecutivo demandado. Pero, es que el suscrito, tampoco el actor constitucional, dirigimos el enfoque argumentativo en contra de las medidas en sí, sino con relación a la idoneidad de la instrumentalización normativa de éstas, en todo caso.

4. - Así pues, la resolución de la mayoría del Pleno de esta Corporación de Justicia, deja de ponderar y tomar en cuenta parte de los alegatos presentados. Me refiero al que se aprecia de foja 50 a 85 del expediente, que fue expuesto por el abogado Julio Ernesto Linares Franco, oportunamente. Tanto en su memorial como en documento adjunto se refiere a la Nota PANA-OEA-7-121 de 25 de marzo de 2020 que la Misión Permanente de Panamá ante la Organización de los Estados Americanos le dirige a la Secretaria General de la OEA y, cuya existencia, indica puede ser verificada en la página web de esta organización (www.oas.org).

De acuerdo al contenido de dicha comunicación, ésta se realiza en cumplimiento del numeral 3 del Artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la cual Panamá es signataria, que establece el deber de los Estados partes, con relación a las garantías, que al hacer



"...uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes de la presente Convención por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que haya suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión".



En el *Caso Zambrano Vélez y otros vs Ecuador*, decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la Sentencia de 4 de julio de 2007, en el párrafo 70, este tribunal internacional explicó que esta obligación de notificación tiene dos propósitos: (a) servir de mecanismo enmarcado en la noción de garantía colectiva, cuyo objetivo y fin es la protección del ser humano; (b) servir de salvaguardia para prevenir el abuso de las facultades excepcionales de suspensión de garantías y permite a los otros Estados parte apreciar que los alcances de esa suspensión sean acordes con las disposiciones de la Convención.

Es decir, el Estado panameño ha reconocido, a través de la gestión diplomática antes descrita, que se han tomado medidas normativas que han afectado derechos fundamentales. Por tanto, desde mi punto de vista, el Pleno, al decidir esta causa constitucional, debió reconocer que la medida impugnada materialmente sí afectaba derechos fundamentales de la población panameña, contrario a la sensación que emana del fallo acuerpado por la mayoría de los Honorables Magistrados(as).

5.- Ahora bien, a pesar de lo anterior, el Fallo desarrolla el punto "b.2 Sobre la imposibilidad de aplicar el Estado de Urgencia, también denominado Estado de Excepción" (fs-29-31 del Fallo), concluyendo que no aplicaba la declaratoria de Estado de Urgencia de acuerdo al protocolo que contiene el artículo 55 de la Constitución Política porque, de una interpretación literal de dicha norma, no se alcanza a leer "la pandemia" como una causa para activar el protocolo de dicha disposición; por lo tanto, a su juicio, la situación está prevista en una Ley como lo es el Código Sanitario; por cierto, una norma de los años 40 emitida pre constitución. En otras palabras, el Fallo enarbola una especie de "laguna constitucional" que debe ser llenada con la Ley; de

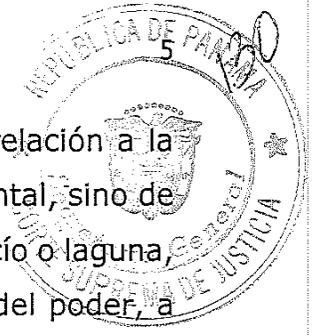
la cual, tampoco de su literalidad, se desprende la viabilidad de medidas de restricción de derechos fundamentales.

6.- A mi juicio, deberíamos preguntarnos: ¿Es posible limitar o suspender las garantías y libertades para proteger la salud de la población? La respuesta que yo daría sería Sí; porque es una justificación de un estado de excepción constitucional. Luego, lo siguiente que deberíamos preguntarnos es: ¿De qué forma se puede hacer, formalizar o constituir ese estado de excepción constitucional? Contrario a lo planteado por el Fallo, soy del criterio que la interpretación que deberíamos hacer es que el constituyente solo previó que se podía hacer mediante la forma que establece el artículo 55 de la carta fundamental; y, además, porque resulta lo mejor para la democracia y el control del ejercicio del poder.

Ciertamente, el artículo 27 y el artículo 109 de la Constitución permiten, que por razones sanitarias, se restrinja o limite la libertad de movimiento. Nadie duda que medidas de profilaxis sanitaria deban ser tomadas por necesidad y urgencia pandémica, siempre que dichas medidas no afecten derechos fundamentales. Sin embargo, estas normas deben ser interpretadas bajo una perspectiva integral. Al hacer esa interpretación holística llego a la conclusión que no es sano, para la institucionalidad democrática, asumir que el constituyente solo quiso disponer la forma de suspender o limitar garantías respecto a las circunstancias expresas y taxativas que el artículo 55 de la Constitución Política consagra, permitiendo que un valor y bien jurídico trascendental, como la libertad, pueda ser, en base a otros mecanismos normativos, afectados también. Es necesario hacer una interpretación extensiva en favor de los derechos fundamentales y libertades.

De hecho, en el artículo 110 de la Constitución Política el constituyente complementa el artículo 109 de dicha carta fundamental, enumerando en una lista cerrada, justamente, cómo el Estado debe cumplir con el Derecho de Acceso y Protección a la Salud que viene como una promesa en esta última norma. De la lectura de ésta no se alcanza a ubicar que se permita restringir los derechos fundamentales para proteger el derecho humano de tipo social, como lo es la Salud. Tampoco emerge dicha posibilidad del Código Sanitario.



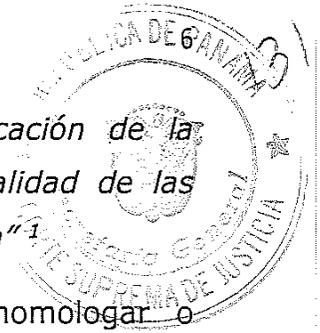


En todo caso, el vacío normativo no puede ser con relación a la convicción de la protección del derecho humano o fundamental, sino de limitación de dicho derecho. De allí que, si es que hay un vacío o laguna, esta deba auxiliarse en el principio del límite del ejercicio del poder, a través de los controles y definición de las facultades para ejercerlo.

7.- Frente a esta "laguna" se debe encontrar una referencia para llenarla bajo el convencimiento que hay una Constitución escrita y otra no escrita que surge de la labor interpretativa que realizan los Tribunales Constitucionales. Así pues, siendo que la República de Panamá es signataria del Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos) en base al artículo 4 y el artículo 17 segundo párrafo de la Constitución Política, deberíamos orientarnos y guiarnos por la doctrina y la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido y/o de las opiniones consultivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de manera de actualizar nuestro derecho interno y ajustar el texto al contexto.

En dicho sentido, el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece causas muy parecidas a las que se incluyen en el artículo 55 de la Constitución Política. En efecto, dicha norma convencional hace mención a: "*...guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia y seguridad del Estado...*". En tanto, el artículo 55 de nuestra constitución se refiere a: "*...guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público...*". Ahora bien, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, la suspensión de derechos fundamentales siempre debe ser una "*excepción constitucional*" basado en "*circunstancias excepcionales*" generadas por situaciones de emergencia, con lo cual hace una interpretación extensiva de las causales del artículo 27 convencional, no limitándolo a la literalidad del texto de la Convención; además, explica que, aunque parezca paradójico, se trata de suspender o restringir derechos fundamentales de manera temporal para poder recuperar el ejercicio de otros derechos fundamentales, porque las medidas normales son manifiestamente insuficientes e ineficaces para mantener el orden público, la salud o la seguridad pública. Para ello, se requiere de una

"...declaración oficial del estado de emergencia, explicación de la proporcionalidad de las medidas adoptadas, la temporalidad de las mismas y otros que condicionan la literalidad de la medida"¹



En otras palabras, los Estados partes deben homologar o concentrar en un solo procedimiento interno, inserto en la Constitución, porque es allí donde están consagrados y reconocidos, la manera de declarar un "estado de excepción constitucional", que trae como resultado la posibilidad de suspender, restringir, limitar, total o parcialmente, en parte o todo el territorio del país, ciertos derechos y garantías constitucionales. De allí que, no importa el nombre o concepto con que se categorice la situación o estado, siempre que materialmente afecte derechos humanos y fundamentales, se debe activar mediante el único protocolo conocido en nuestra legislación interna para ello, como lo es el que viene redactado en el artículo 55 de la Constitución Política.

No podemos compartir un argumento contrario, en base a la justificación conceptual o lingüística del uso del concepto de "Estado de Emergencia" y no de "Estado de Urgencia" (antes Estado de Sitio conforme la tradición de redacción constitucional desde la Constitución de 1904). La necesidad de ser leal con el Artículo 55 constitucional no emana del nombre que describe la emergencia, sino del resultado material que tiene sobre el ejercicio normal de los derechos fundamentales del ciudadano, que se comporta restrictivo.

Tampoco puedo adoptar el criterio acerca que la "sui generis" declaración de "Estado de Emergencia" viene validada y/o legitimada por la Ley de Contratación Pública que, ciertamente se refiere a una circunstancia desencadenante en la dispensa de compras directas por declaraciones de emergencia, pero que no se refiere a un concepto o institución jurídica como tal.

8.- En ocasión de esta Pandemia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos actualizó los criterios orientadores para que los países pudieran tener una mejor referencia para proteger el derecho a la salud, pero sin divorciarse del reconocimiento y protección de las libertades y derechos fundamentales individuales. Para ello, expidió la

¹ Cfr. Comisión de Derechos Humanos de la ONU, E/CN.4/Sub.2/1997/19, Informe del Relator Especial Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción, párrafo 36.

Resolución 1/2020 adoptado el 10 de abril de 2020. En este sentido, resulta útil y oportuno hacer referencia al llamado que en el punto "II. *Estados de excepción, libertades fundamentales y Estado de Derecho*", primer párrafo, en la Sección de Considerando, le hace a los poderes judiciales de nuestros países, a saber: *"Teniendo en cuenta que la Democracia y el Estado de Derecho son condiciones necesarias para lograr la vigencia y el respeto de los derechos humanos, y que la naturaleza jurídica de las limitaciones a dichos derechos puede tener impactos directos en los sistemas democráticos de los Estados, la Comisión reafirma el rol fundamental de la independencia y de la actuación de los poderes públicos y las instituciones de control, en particular de los poderes judiciales y legislativos, cuyo funcionamiento debe ser asegurado aún en contextos de pandemia."*

Por último, en el Punto 25 de la parte resolutive de dicho documento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos enfatiza en la necesidad de *"asegurar que la proclamación de un estado de excepción sea realizada de conformidad con el marco constitucional y demás disposiciones que rijan tal actuación, y que se identifiquen expresamente los derechos cuyo pleno goce será limitado, así como el ámbito temporal y geográfico que justifica tal excepción."* (el resaltado es nuestro)

9.- El procedimiento de declaración de Estado de Urgencia, en base al artículo 55 de la Constitución Política, no tendría que ser absoluta, pues de su lectura cabe la posibilidad de moderarla. Su declaratoria le corresponde al Órgano Ejecutivo, pero su control oficioso, en primer lugar, le corresponde al Órgano Legislativo, de manera que bien puede interpretarse que si luego de transcurridos diez (10) días de la declaratoria de *estado de excepción constitucional*, al no ejercerse este control por la Asamblea Nacional se consideraría una confirmación tácita.

10.- En suma, desde nuestro punto de vista, el Código Sanitario permite a las autoridades de salud establecer las políticas y medidas sanitarias excepcionales frente a una situación de emergencia pandémica. Estas medidas deben ser solicitadas al Órgano Ejecutivo para instituir las mediante Decreto Ejecutivo o Resolución de Gabinete. (art. 138 del





Código Sanitario) No obstante, si dichas medidas producirán la restricción de derechos fundamentales, debe acudirse al mecanismo previsto en el artículo 55 de la Constitución Política.

La posición del suscrito descansa sobre la base que hay más garantía de protección a la libertad, se contribuye mayormente en el aseguramiento de la democracia y la estabilidad institucional, si se restringen los mecanismos para limitar o disminuir el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales, por razones de emergencia; circunscribiéndolos al método excepcional que establece el artículo 55 de la Constitución Política que permite la intervención y control de dos órganos del estado.

Con fundamento en los argumentos que consignamos en el presente documento, los cuales no son compartidos por la mayoría de los Honorables Magistrados(as) que conforman el Pleno, con todo respeto, pero con absoluta convicción, manifiesto que **SALVO MI VOTO.**

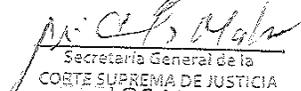
Fecha ut supra,


OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado


LCDA. YANIXSA Y. YUEN
Secretaría General

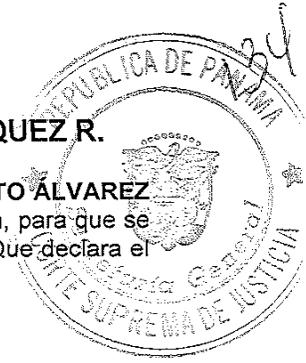
LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 3 de Mayo de 2021


Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
CARLOS MATA
SEÑOR MAJOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ENTRADA N° 573-20 MAGISTRADO: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ R.

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por los licenciados **JOSÉ ALBERTO ALVAREZ** y **RUBÉN ELÍAS RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020 (Que declara el Toque en la República de Panamá y dicta otras disposiciones).

**SALVAMENTO DE VOTO**

La realidad mundial producto de la pandemia COVID-19 ha exigido que los regentes de múltiples Estados adopten medidas encaminadas a salvaguardar el bien más preciado de las personas como lo es la vida, ya que la enfermedad infecciosa por coronavirus a causa del SARS-CoV-2, ha demostrado su rápida propagación y alta letalidad, alcanzando los contagios a la fecha, millones de personas y, las muertes por su causa, más de los dos (2) millones.

Nuestro país, desde marzo de 2019, no ha escapado al aumento de infecciones y decesos por COVID- 19, por lo que acotamos esto ha generado de manera particular un desgaste físico y emocional en el personal de salud de los distintos centros médicos de la localidad, siendo esta realidad notoria y semejante a la que viven otras regiones del mundo.

En consecuencia, en ejercicio de su función esencial de velar por la salud de la población de la República de Panamá, el Gobierno Nacional a través de distintos decretos ejecutivos ha estado regulando el comportamiento social, con el propósito de disminuir la proliferación del coronavirus en quienes habitan en suelo patrio y, garantizar que ésta preserve tanto la salud como la vida.

Cabe destacar, que este mecanismo de regulación –decretos ejecutivos- ha trascendido a la adopción de medidas que restringen la movilidad y otros

derechos propios de la cotidianidad, entiéndase: el libre tránsito, circulación, residencia, trabajo, reunión, entre otras. Consecuentemente, aun cuando es entendible que en sus inicios el Estado haya emprendido decisiones al amparo de este tipo de normativa para salvaguardar los derechos a la vida y la salud de sus ciudadanos, su permanencia en el tiempo con base en una legislación imprecisa –Código Sanitario que data de 1947-, exigía entablar los mecanismos de ley necesarios para adecuar su ordenanza al periodo de pandemia, en la medida que sus decisiones repercuten sobre derechos y garantías fundamentales, cuyas limitaciones han de estar claramente enmarcadas en la ley.



Respecto a la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que instituye el Código Sanitario, destacamos la generalidad de sus preceptos para regular e implementar acciones que solventen los problemas de salud colectiva que acaecen en esta pandemia COVID-19 –con alcance prolongado e incierto sobre derechos y garantías constitucionales–.

En el caso particular del derecho al libre tránsito, que principia la motivación del acto impugnado, resulta pertinente enfatizar que está concebido en el artículo 27 de la Constitución Política de Panamá, en estos términos: “Toda persona puede transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o de residencia **sin más limitaciones que las que impongan las leyes** o reglamentos de tránsito, fiscales, de salubridad y de migración”.

Por tanto, considero que después de más de once (11) meses desde el reconocimiento de la propagación del COVID-19 en nuestra nación, la afectación de los derechos a favor de los habitantes del país, que consagra la Constitución Política de la República de Panamá, debía estarse regulando por el Estado panameño, no solo a través de una ordenanza diáfana y actualizada

que enmarque el momento coyuntural que se vive, sino con fundamento en el instrumento jurídico que instituye la propia Carta Fundamental: la Ley.



El contexto procesal que origina y respalda la expedición del Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, y otra multiplicidad de decretos que restringen la movilidad de que trata el artículo 27 de la Constitución Política de Panamá, evidencia la ausencia de una ley que instituya categóricamente las limitaciones a las garantías fundamentales, necesarias para salvaguardar la salud y vida de los habitantes de nuestro país, por razón de la imperante pandemia, COVID-19.

Puntualizo que las circunstancias que sustentan la actuación del Órgano Ejecutivo son comprensibles, sin embargo, la inexistencia de la referida legislación especial, cimienta mi desacuerdo con el mecanismo de regulación y/o restricción de la movilidad ciudadana –Decretos Ejecutivos– que el Gobierno Nacional ha implementado para contrarrestar la propagación de la enfermedad infecciosa de coronavirus a causa del SARS-CoV-2.

Como este criterio no es compartido por la mayoría de los Honorables Colegas del Pleno, de manera enfática y respetuosa, **SALVO MI VOTO.**

Fecha ut supra.

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 3 de Mayo de 2021

Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CARLOS MATA
ORONEL MAYOR IV

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA


MAGDO. LUIS R. FÁBREGA S.


Lcda. YANIXA Y. YUEN C.
Secretaria General

ENTRADA 573-2020 PONENTE: MAG. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LOS LICENCIADOS JOSÉ ALBERTO ÁLVAREZ Y RUBÉN ELÍAS RODRÍGUEZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL DECRETO EJECUTIVO N°490 DE 17 DE MARZO DE 2020 (QUE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES).



SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

Con todo respeto, debo manifestar que no comparto la opinión de la mayoría del Pleno vertida en la presente resolución, que resuelve que no es inconstitucional el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), publicado en la Gaceta oficial Digital No. 28983-A de 18 de marzo de 2020.

Debo advertir, que si bien, la Constitución Política de la República de Panamá dispone en el artículo 109 que, es función del Estado velar por la salud de la población, así como desarrollar actividades que combatan las enfermedades transmisibles por mandato del artículo 110 del texto constitucional, esto no puede traducirse como una consecuencia inmediata que las medidas que se adopten, puedan restringir garantías fundamentales de los individuos, como es el caso que nos ocupa donde se demanda la infracción del derecho de libre tránsito de las personas por el territorio nacional.

La Corte Suprema de Justicia como garante de la Constitución, es la autoridad encargada de verificar si el mecanismo utilizado para la adopción de las medidas que ejecutó el Gobierno Nacional para prevenir la propagación del COVID-19, se encuentra o no fundamentado en la Constitución Política de la República. En este punto, conviene indicar que mi desacuerdo con el fallo que se suscribe, no se opone a la reacción del Órgano Ejecutivo al ejecutar medidas sanitarias frente al virus, sino más bien va encaminado a comprobar que esas medidas se hayan decretado de acuerdo a lo que contempla nuestra carta fundamental.

En ese sentido, soy del criterio que el acto demandado se aparta no solo del contenido de la carta fundamental, sino también de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales reconocidos por la República de Panamá, porque el Órgano Ejecutivo al adoptar las medidas sanitarias en razón del COVID-19, no se apegó al procedimiento dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico para la suspensión parcial o total de las garantías fundamentales de los ciudadanos, por consiguiente el acto demandado es inconstitucional.

ave



Es decir, el Estado debe adoptar medidas que garanticen el derecho a la salud de los ciudadanos, pero los mecanismos que se empleen en función de ese derecho deben hacerse en completa armonía con los instrumentos jurídicos que justamente existen para controlar que un solo Órgano del Estado no mantenga poderes absolutos, de esta manera garantizar que se respeten los demás derechos fundamentales, quedando únicamente la posibilidad de restringir garantías constitucionales cuando se presenten casos excepcionales para lo cual se requiere cumplir con los procedimientos que emanan de la Carta Magna.

En vista que la anterior no es la opinión de la mayoría de los Magistrados que integran el Pleno, sino otra, SALVO EL VOTO.

Fecha ut supra,

Angela Russo de Cedeño

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO
MAGISTRADA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

Y. Yuen

**YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL**

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá 3 de Mayo de 2021

Carlos Arta
Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
**CARLOS ARTA
JEFEL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**