

ENTRADA N° 309-20  
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE BUFETE DE SANCTIS, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO N° 490 DE 17 DE MARZO DE 2020, EMITIDO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SALUD.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

## **REPÚBLICA DE PANAMÁ**



### **ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA P L E N O**

Panamá, uno (01) de septiembre de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense BUFETE DE SANCTIS, en su propio nombre y representación, contra el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Salud.

Mediante el acto demandado se declara Toque de Queda en la República de Panamá en un horario desde las nueve de la noche (9:00 p.m.) hasta las cinco de la mañana (5:00 a.m.), y se establecen las personas que se encuentran exceptuadas de dicho Toque de Queda. El referido Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, fue publicado en la Gaceta Oficial N° 28983-A de 18 de marzo de 2020.

Cabe indicar que, los activadores constitucionales igualmente demandan las modificaciones del citado instrumento jurídico, contenidas en las siguientes disposiciones: el Decreto Ejecutivo N° 505 de 23 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 507 de 24 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 513 de 27 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 616 de 13 de mayo de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 644 de 29 de mayo de 2020, todos emitidos por conducto del Ministerio de Salud.

En este punto, es necesario señalar que el acto denunciado como inconstitucional, fue proferido como consecuencia del Estado de Emergencia Nacional decretado por el Gobierno Nacional, a través de la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, ante la declaración de pandemia de la enfermedad de coronavirus (COVID-19), por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

#### I. PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD.

La Corte Suprema de Justicia como guardiana de la integridad de la Constitución, tiene competencia exclusiva sobre los Procesos Constitucionales de carácter objetivo, entre los cuales está la Demanda de Inconstitucionalidad.

En ese sentido, no está demás resaltar que las Sentencias de Constitucionalidad trazan el sentido y alcance de las normas que componen la Constitución, y los criterios emitidos vienen a formar un acervo que cuenta con firmeza y estabilidad, al punto que la propia Constitución Política reconoce que dichas decisiones son finales, definitivas y obligatorias. Las Sentencias de Constitucionalidad tienen atributos particulares que las distancian de las demás decisiones judiciales. Así, por ejemplo, no admiten recurso de revisión como sí ocurre en otro tipo de resoluciones (vgr. Sentencias Civiles o Penales).

Conviene entonces precisar que, el pronunciamiento sobre la admisibilidad o no de una acción de tal naturaleza se deriva del cumplimiento de una serie de requisitos que son necesarios y condicionan su viabilidad.

En tal sentido, dicho examen incluye la verificación de la observancia de los presupuestos establecidos en los artículos 101, 665, 2560 y 2561 del Código Judicial, así como de los criterios jurisprudenciales que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia tiene establecidos en la materia.

En cumplimiento de esa función de Ley, y de un examen de la Demanda de Inconstitucionalidad instaurada, esta Corporación de Justicia advierte una

serie de deficiencias formales que impiden que esta iniciativa constitucional supere su fase de admisibilidad.

Es importante indicar que los gestores constitucionales, a pesar de reproducir el contenido del Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Salud, e identificar la Gaceta Oficial donde fue promulgado el acto demandado -como lo exigen los artículos 2560 y 2561 del Código Judicial-, solamente enuncian las modificaciones que, a su criterio, ha sufrido la normativa acusada. En ese sentido, como se indicara en párrafos anteriores, se señalan como modificaciones del acto acusado, las siguientes: el Decreto Ejecutivo N° 505 de 23 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 507 de 24 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 513 de 27 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 616 de 13 de mayo de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 644 de 29 de mayo de 2020, todos emitidos por conducto del Ministerio de Salud. (foja 5 del expediente)

Ahora bien, aun cuando se identifican igualmente las Gacetas Oficiales en las cuales han sido publicados los Decretos Ejecutivos modificatorios, de una breve lectura de dichos cuerpos normativos, se observa que los mismos amplían, disminuyen o dejan sin efecto el Toque de Queda y las restricciones de movilidad de las personas que se encuentren en el territorio nacional, así como las excepciones impuestas en el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020; disponen la suspensión de términos dentro de los Procesos Administrativos seguidos en las diferentes instituciones del Gobierno, salvo determinadas excepciones; prohíben la distribución, venta y consumo de bebidas alcohólicas en todo el territorio nacional, mientras se mantenga el Estado de Emergencia Nacional, entre otras modificaciones.

Por otro lado, se observa que uno de los Decretos Ejecutivos -que se cita como modificatorio del Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020-, es decir, el Decreto Ejecutivo N° 616 de 13 de mayo de 2020, proferido por el Ministerio de Salud, no guarda relación con el acto atacado, pues el mismo hace

referencia a las solicitudes de Licencia de Operación y Certificado de Criterio Técnico de dispositivos médicos.

En virtud de ello, debe resaltarse la importancia de la transcripción literal de la disposición o acto acusado de inconstitucional, como lo establece el numeral 1 del artículo 2560 del Código Judicial, pues permite que haya una identificación plena de las normas acusadas de atentar contra la integridad de la Carta Fundamental, y por tanto, la Corte Suprema de Justicia pueda ejercer un correcto control objetivo de constitucionalidad.

En adición a lo anterior, y sin efectuar consideración alguna sobre la constitucionalidad y/o la legalidad, no debe perderse de vista que aún se mantiene vigente el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Consejo de Gabinete, a través de la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19, y reconocidos como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Por otra parte, se observa que aun cuando la firma forense BUFETE DE SANCTIS desarrolla las infracciones constitucionales que se endilgan al acto acusado, las mismas se argumentan basadas en el acto original contenido en el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, y no hacen mayor referencia a las modificaciones sufridas por éste, por lo cual no explican cómo éstas últimas colisionan con nuestra Carta Magna (incumpliendo así lo exigido en el numeral 2 del artículo 2560 del Código Judicial), máxime tomando en consideración que dichas modificaciones abarcan distintas situaciones, que van más allá de la restricción de la movilidad de las personas.

Lo anterior es de vital importancia toda vez que, la exposición de los cargos de inconstitucionalidad debe estar basada directamente sobre las normas acusadas, y no crear confusiones en el Tribunal Constitucional, que podrían incidir de forma negativa en el análisis jurídico que debe realizar éste último.

En ese sentido, la jurisprudencia patria se ha referido a la importancia del concepto de la infracción constitucional, como es el caso de la Sentencia de 30 de marzo de 2015, en la cual se señaló lo siguiente:

“En las demandas de inconstitucionalidad debe haber certeza en los cargos frente a la norma señalada de inconstitucional, pues los cargos gozarán de certeza en dos aspectos diferentes:

1) En primer lugar siempre y cuando las acusaciones se realicen respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y ataquen la norma censurada y no otra no mencionada en la demanda.

2) En segundo lugar, cuando los cargos no constituyan injerencia o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas a extraer de éstos efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplen dentro de su ámbito normativo. En este sentido, los cargos serán ciertos si las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo ...”.

Lo anterior es igualmente analizado por el jurista panameño **Rigoberto González Montenegro**, quien al referirse al concepto de infracción en la Acción Constitucional, señala lo siguiente:

"El adecuado manejo del concepto de la infracción de la norma constitucional, va a permitir un buen planteamiento de la pretensión constitucional, ya que al desarrollar la argumentación respectiva, ha de quedar claramente establecido cómo es que resulta infringida, menoscabada o violada la disposición constitucional. Dicho de otra forma, no es al tribunal, en este caso la Corte Suprema de Justicia, al que corresponde inferir ni mucho menos adivinar, cómo es que resulta desconocida o infringida la Constitución con respecto a la ley o acto que se demanda como contrario a ésta. Esta es una labor, y por tanto, una obligación que recae en quien promueve la acción de inconstitucionalidad, pues, es él quien demanda ante la Corte lo que indica como infractor de la Constitución." (**González Montenegro, Rigoberto**. La Acción de Inconstitucionalidad, Primera Edición, Litho Editorial Chen, S.A., 2011, página 93)

Por razón de lo anterior, como quiera que la actuación ensayada no satisface lo dispuesto en el artículo 2560 del Código Judicial, ni los criterios jurisprudenciales de esta Corporación de Justicia, lo procedente es negarle curso legal a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada.

Por último, esta Superioridad debe indicar que, pese a las especiales circunstancias que se presentan actualmente, en atención a la emergencia sanitaria nacional e internacional a la cual asistimos como sociedad, este Pleno de la Corte Suprema de Justicia no ha dejado de tutelar los Derechos Fundamentales de las personas y ha atendido sin interrupciones las acciones de Amparo de Garantías Constitucionales y de Hábeas Corpus, así como las Acciones de Inconstitucionalidad que se han presentado, como es la que nos ocupa. Esto en concordancia con la legislación nacional y los postulados que a nivel convencional ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cfr. Resolución No. 01/20, “PANDEMIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS”, adoptada el 10 de abril de 2020). No obstante lo anterior, dicha tutela también implica la necesidad del cumplimiento de los presupuestos para la procedibilidad de dichas acciones.

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense BUFETE DE SANCTIS, en su propio nombre y representación, contra el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Salud.

**NOTIFÍQUESE,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO  
MAGISTRADO**

**JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**MARIBEL CORNEJO BATISTA  
MAGISTRADA**

**HERNÁN A. DE LEÓN B.  
MAGISTRADO**

**LUIS R. FÁBREGA S.  
MAGISTRADO**

**MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS  
MAGISTRADA**

**ÁNGELA RUSSO DE CEDEÑO  
MAGISTRADA**

**YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL**