



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ORGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA -PLENO



PANAMÁ, SIETE (7) DE OCTUBRE DE DOS MIL VEINTIUNO (2021).

ENTRADA No. 239-2020.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RONY BATISTA, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL LA RESOLUCIÓN DE GABINETE No. 11 DE 13 DE MARZO DE 2020 EMITIDA POR EL CONSEJO DE GABINETE "QUE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES".

Vistos:

El licenciado Rony Batista, actuando en su propio nombre y representación, ha interpuesto ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Demanda de Inconstitucionalidad contra la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, emitida por el Consejo de Gabinete, "*Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones*".

I. DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL.

La acción procesal que nos ocupa, plantea ante este Tribunal Constitucional, la Inconstitucionalidad de la Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020, "*Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones*" emitida por el Consejo de Gabinete de la República de Panamá, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial No. 28979-B del 13 de marzo de 2020, que a la letra dice lo siguiente:

**“REPÚBLICA DE PANAMÁ
CONSEJO DE GABINETE
RESOLUCIÓN DE GABINETE No. 11
de 13 de marzo de 2020**

Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones

EL CONSEJO DE GABINETE,

En uso de sus facultades constitucionales y legales.

CONSIDERANDO:

Que en virtud de que en los últimos días, se han registrado varios casos de COVID-19, enfermedad infecciosa causada por el coronavirus, afectando a la población en general:

Que esta enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el coronavirus, puede incrementarse, amenazando tanto a los nacionales como a los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, así como a la economía nacional, generando alteraciones e interrupciones de las condiciones normales de funcionamiento u operación de las entidades del Estado, a causa de los eventos previamente descritos:

Que de acuerdo al artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, es competencia del Consejo de Gabinete declarar emergencia, para los efectos que las entidades estatales puedan adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial:

Que la mencionada norma de la Ley de contrataciones públicas, exige que se establezca una suma total autorizada para las contrataciones especiales y el periodo dentro del cual estas contrataciones pueden realizarse:

Que se requiere tomar las providencias, a fin de suministrar los fondos y recursos necesarios, para afrontar y atenuar los efectos de esta pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud.

RESUELVE:

Artículo 1. Declarar el Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el coronavirus, y la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, producto de las actuales condiciones de esta pandemia.

Artículo 2. Autorizar la contratación mediante el procedimiento especial de adquisiciones para la ejecución de las obras y adquisición de bienes y/o servicios que se requieran, a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional, declarado en el artículo 1 de la presente Resolución de Gabinete.

Artículo 3. Establecer que la suma total autorizada para las contrataciones especiales sea de cincuenta millones de balboas con 00/100 (B/.50.000.000.00), y que el periodo dentro del cual se puedan realizar, será de ciento ochenta (180) días calendario.

Artículo 4. Le corresponde al Ministerio de la Presidencia, administrar y autorizar los recursos, las partidas asignadas y los traslados de las mismas, de conformidad con la Ley que dicta el Presupuesto General del Estado, mientras dure el Estado de Emergencia Nacional de que trata la presente resolución.

Artículo 5. Autorizar al ministro de Economía y Finanzas, para que, en caso de ser requerido, solicite la dispensa ante la Asamblea Nacional, para la suspensión temporal de los límites financieros de que trata la Ley 34 de 2008, modificada por la Ley 102 de 2019.

Artículo 6. Autorizar al Ministerio de Gobierno, por conducto del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), al Ministerio de Seguridad Pública y a los estamentos de seguridad correspondientes, para que coordinen todo lo relacionado con la aceptación y recibo de las contribuciones que efectúen organismos humanitarios nacionales e internacionales, que expresen su deseo de contribuir a la solución de los problemas que se confronten producto de la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el coronavirus.

Artículo 7. Esta Resolución de Gabinete empezará a regir a partir de su aprobación. Fundamento de Derecho: Constitución Política de la República de Panamá; Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017; Ley 34 de 2008, modificada por la Ley 102 de 2019.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.



Dada en la ciudad de Panamá, a los trece (13) días, del mes de marzo de dos mil veinte (2020)."

II. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ALEGAN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN.

El proponente de la presente acción arguye que la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, infringe de manera directa el contenido del artículo 200 de la Constitución Nacional pues, según sus conclusiones entre las funciones específicas atribuidas al Consejo de Gabinete no se encuentra la de declarar "Estado de Emergencia Nacional".

Específicamente el demandante se refiere con respecto a la Resolución de Gabinete No. 11, indicando lo siguiente: "La RESOLUCIÓN DE GABINETE No. 11 desconoce que es el artículo 200 de la Constitución Nacional el que establece, en el numeral 5, la facultad o atribución para que el Consejo de Gabinete pueda decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con el procedimiento y lo dispuesto en dicho texto constitucional y lo que realmente establece la norma de la Ley de Contrataciones Públicas utilizada como fundamento en la resolución atacada de inconstitucional para declarar el estado de emergencia nacional, es un procedimiento especial de adquisiciones en casos de emergencia, pero no contempla o confiere atribución alguna al Consejo de Gabinete para declarar el estado de emergencia per se. Por otro lado, la norma constitucional infringida establece una medida distinta a la adoptada, ya que hace referencia a un estado de urgencia y no de emergencia, términos que si bien podrían ser considerados sinónimos, tienen connotaciones distintas para los efectos que se requieren; máxime cuando tampoco existe dentro del texto constitucional ninguna norma que regule expresamente la "declaratoria de emergencia nacional...".

El demandante prosigue sus argumentaciones refiriéndose a la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, la cual considera infringe el artículo



55 de la Constitución Política pues, declara un estado de emergencia nacional sin ningún fundamento constitucional.

Concatenado a lo anterior, refiere que la resolución demandada está siendo utilizada por el Órgano Ejecutivo como referencia, base, sustento y/o fundamento para la adopción de medidas ejecutivas por parte de los distintos ministerios como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Seguridad Pública.

A su juicio, las medidas adoptadas en la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 están afectando derechos y garantías individuales de la población en general, tanto de nacionales, como de extranjeros específicamente el derecho a la libertad individual, a la libre circulación, al libre tránsito nacional e internacional, a la libertad de reunión, el libre ejercicio del comercio y a la propiedad privada, al libre acceso a la justicia, el derecho a la educación y al trabajo, entre otros derechos.

Textualmente explica lo siguiente: *"En adición a lo anterior, al artículo 55 citado ha sido infringido directamente por omisión, toda vez que el estado de emergencia nacional declarado a través de la RESOLUCIÓN DE GABINETE NO. 11 sin ningún sustento constitucional, ha estado vigente por má (sic) de treinta (30) días, cuando dicho artículo establece expresamente que si el estado de urgencia se extiende o prolonga por más de diez (10) días, la declaratoria debe ser sometida al conocimiento del Órgano Legislativo, por derecho propio o a instancia del Presidente de la República, a fin de que se confirme o revoque, total o parcialmente, cualesquiera de las decisiones adoptadas como consecuencia de dicha declaratoria, sin embargo, a la fecha ha transcurrido en exceso el plazo establecido, sin que se haya cumplido con el procedimiento antes referido, a pesar de que se están afectando derechos individuales y sociales de la población en general; por lo tanto, la declaratoria de estado de emergencia nacional efectuada viola por esta razón el artículo 55 de la Constitución Nacional".*



107

De acuerdo a las consideraciones antes señaladas, solicita el letrado una vez surtidos los trámites inherentes a este tipo de acción de garantía constitucional, se determine si la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 "***Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones***" emitida por el Consejo de Gabinete de la República de Panamá infringe los artículo 55 y 200 de la Constitución Política de la República de Panamá y en consecuencia declare si la misma es o no inconstitucional.



III. **OPINIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2563 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación, por medio de Vista No.07 de 8 de julio de 2020, visible de foja 64 a 74, emitió concepto sobre la Demanda de Inconstitucionalidad promovida contra la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, "***Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones***", indicando que dicha Resolución de Gabinete ***no es inconstitucional***.

En esencia, el Ministerio Público plantea lo transcrito a continuación:

"En el caso de la pandemia de COVID-19, que nos afecta desde el mes de marzo, esta constituye un ejemplo concreto de lo explicado, puesto que en absoluto fue necesario, ni idóneo, ni proporcional declarar un estado de urgencia, dado que la paz y el orden público nunca estuvieron bajo amenaza.

Esta diferencia la encontramos evidenciada en los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, relativos a la Asamblea Nacional, respecto a los cuales tenemos que, en el primero de estos preceptos se le faculta a aprobar, reformar o derogar los decretos de Estado de Urgencia, y en sentido contrario, en la segunda norma, se le prohíbe controlar los traslados de partidas no previstos en el Presupuesto General del Estado, en los casos de emergencia así declarados expresamente por el Órgano Ejecutivo.

Por lo tanto, el sustento constitucional de los procedimientos especiales de adquisiciones de emergencia, como parte esencial de la legislación de contrataciones públicas, lejos de ser el artículo 55 de la Constitución Política, de acuerdo a lo que plantea el pretensor, se trata del precepto constitucional 266, que encontramos en la Carta entre las normas del Título IX que regulan la Hacienda Pública; Capítulo 1, relativo a los Bienes y Derechos del Estado. Esta norma dispone lo siguiente:

"Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus

108

entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación." (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).



En la norma trascrita se aprecia incluso como se hace referencia a las excepciones legales en las contrataciones públicas, por lo que no nos quedan dudas de las afirmaciones expuestas en los párrafos anteriores.

A pesar al análisis del contenido de la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, vemos que sus artículos regulan exclusivamente materia concerniente a las contrataciones públicas. De igual manera, constato que como fundamento el Consejo de Gabinete empleó nuestra Constitución Política y el Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Asimismo, en cuanto al alcance de la norma que regula la declaración de emergencia, el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, no hace distinción en cuanto a la extensión territorial de la emergencia en cuestión, por lo que resultó viable que el Órgano Ejecutivo lo hiciese a nivel nacional, dada la naturaleza de la situación concreta a la que nos enfrentamos.

De otra parte, respecto a los cargos de inconstitucionalidad dirigidos a que una serie de decretos ejecutivos expedidos por los ministros que integran el Órgano Ejecutivo se fundamentan en la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, soy del criterio de que, tal y como lo he sostenido en la presente Vista, al ser la referida resolución un instrumento relevante, que además armoniza con la Constitución y la Ley, su empleo para sustentar jurídicamente las subsecuentes medidas adoptadas por dicho Poder es absolutamente válido.

En razón de lo indicado, considero que la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, expedida por el Consejo de Gabinete, no contraviene las disposiciones 200 y 55 de la Constitución Política, ni ninguna otra de sus normas..."

IV. ALEGATOS FINALES.

Devuelto el expediente, procedió a fijarse el negocio en lista para la publicación de los correspondientes edictos a fin de que el activador constitucional y cualquier otra persona interesada presentaran sus argumentos por escrito respecto a lo demandado.

En virtud de lo anterior, el Licenciado RONY BATISTA, demandante, presentó escrito de alegatos finales en el cual reitera los argumentos expuestos en

su demanda, señalando que la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, expedida por el Consejo de Gabinete viola los artículos 55 y 200 de la Constitución Política, pues, indica que la misma desconoce que la facultad para declarar el estado de urgencia en nuestro país es de orden constitucional reservada para el Consejo de Gabinete, y no es una simple facultad legal como se puede inferir de la resolución recurrida en la cual se utiliza como fundamento una norma legal.

Según sus conclusiones el procedimiento establecido en el artículo 79 de la Ley de Contrataciones Públicas es un procedimiento especial de adquisiciones en casos de emergencia, pero no contempla atribución alguna al Consejo de Gabinete para declarar estado de emergencia como se afirmó en la resolución demandada.

Sin embargo; el numeral 5 de artículo 200 de la Constitución Política sí le confiere esa facultad expresa al Consejo de Gabinete bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros de declarar el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes.

Por estas razones, reitera se infringe el artículo 55 de la Constitución Política pues, no se ha cumplido con el procedimiento que establece dicho artículo, es decir, no se ha declarado estado de urgencia nacional en todo o parte del territorio nacional con la consecuente suspensión de los efectos de aquellas normas constitucionales que consagran los derechos y garantías, las cuales se están viendo afectadas actualmente de manera directa con las medidas adoptadas por el Órgano Ejecutivo.

Explica en su escrito de alegatos finales que, Panamá envió nota PANA-OEA-7-121 de 25 de marzo de 2020, por conducto de la Misión Permanente ante la Organización de los Estados Americanos (O.E.A.), donde comunica y reconoce a nivel internacional, que ha suspendido derechos y garantías constitucionales de los nacionales y extranjeros que se encuentran en el territorio nacional.

La nota en mención se envió en cumplimiento de lo acordado en el artículo 27 inciso 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, remitiendo adjunto copias de la Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de



110

marzo de 2020, además se envió copias de las resoluciones emitidas con posterioridad; sin embargo; el Estado no ha cumplido el procedimiento dispuesto en el artículo 55 aplicado en concordancia con el artículo 200 numeral 5 ambos de la Constitución Nacional.



Dichos preceptos son las normas de orden constitucional que a su juicio, permiten y facultan al Consejo de Gabinete a través de la declaratoria del Estado de Urgencia Nacional para suspender los efectos de otras normas fundamentales que consagran derechos y garantías constitucionales, las cuales se vean, o se vayan a ver afectadas con las medidas adoptadas por el Órgano Ejecutivo y que a la fecha no ha sido realizada en la forma prevista en la dichas normas.

A manera de ilustración explica que la Constitución de la República de Colombia sí regula el Estado de Emergencia Nacional, específicamente para cuando sobrevengan hechos que constituyan grave calamidad pública como lo es el caso de una pandemia, con la finalidad de poder dictar decretos con fuerza de Ley destinados exclusivamente a contrarrestar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos los cuales deberán ceñirse a las materias relacionadas directamente con el estado de emergencia.

Además, se exige que dentro del decreto en que se declare el Estado de Emergencia se señale el término dentro del cual, el Gobierno hará uso de las facultades extraordinarias lo cual puede ser revisado por el Congreso de ese país por convocatoria o por derecho propio, incluso la constitución colombiana le exige al Gobierno que envíe a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos que se dicten en estos casos, para que la misma decida sobre su constitucionalidad y en el caso de que el Gobierno no cumpla con su deber constitucional, la Corte está facultada para aprehender su conocimiento de oficio y en forma inmediata.

Manifiesta que en el caso de Panamá la Constitución Política no contempla siquiera la figura del “Estado de Emergencia Nacional”, sino el “Estado de Urgencia Nacional” en el artículo 55 el cual en este caso no fue invocado ni

utilizado como fundamento de derecho a la hora de emitir la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, a pesar de que dicha medida ha sido utilizada para adoptar otras medidas ejecutivas (Decretos Ejecutivos) que implican la suspensión de derechos y garantías fundamentales de los habitantes.

En este caso refiere se hace necesario además de las normas constitucionales aducidas como infringidas en la demanda, que la acción presentada sea examinada con el artículo 27 inciso 3 y demás normas del Pacto de San José que forman parte del Bloque de la Constitucionalidad panameña por tratarse de un Convenio internacional, en materia de derechos humanos, ratificado por la República de Panamá.

Con respecto a la opinión del Procurador General de la Nación señaló que la demanda de inconstitucionalidad presentada no va dirigida en contra de distintos instrumentos como se afirma en el análisis que hace la Procuraduría, sino únicamente en contra de la Resolución de Gabinete No. 11 que declara el Estado de Emergencia Nacional en la República de Panamá; y sólo se hace mención a otros instrumentos o medidas ejecutivas como referencia para hacer notar o resaltar que dicha resolución demandada ha sido utilizada como base o fundamento para emitir otro tipo de resoluciones ejecutivas, las cuales a la postre han vulnerado derechos y garantías de la población en general.

Sobre las normas citadas por el Procurador en su Vista Fiscal, expresó llamarle la atención lo expuesto con relación a los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, pues, dichas normas regulan materias distintas a la alegada en esta demanda y dicha argumentación no guarda relación con el tema objeto de debate constitucional.

En sus alegatos finales hace un cuestionamiento a cerca de cómo puede utilizarse una resolución que regula materia exclusiva de contrataciones públicas, para sustentar medidas que restrinjan derechos y garantías fundamentales de la población en general por parte del Poder Ejecutivo.



119

Sobre este aspecto indicó textualmente lo siguiente: *“La respuesta a esta interrogante es que dicha resolución está viciada de inconstitucionalidad ya que la Carta Magna no autoriza al Consejo de Gabinete para declarar el Estado de Emergencia Nacional, como si sucede en otras latitudes, y la Ley de Contrataciones Públicas tampoco le asigna competencia para tales efectos, ya que para que el procedimiento especial de adquisiciones de emergencia contenido en dicha Ley pueda ser implementado requiere que la declaratoria haya sido previamente realizada por el Consejo de Gabinete (ver artículo 79), sin que dicha norma regule taxativamente la declaratoria del estado de emergencia, como sí lo hace el artículo 200 (numeral 5) de la Constitución, disposición que regula la declaratoria del estado de urgencia nacional, como único mecanismo constitucional que permite y autoriza la suspensión de normas constitucionales que consagren derechos y garantías fundamentales...”*



Con fundamento en las argumentaciones antes expuestas, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, determine si la Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020 **“ Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones ”** emitida por el Consejo de Gabinete de la República de Panamá, publicada en Gaceta Oficial No. 28979-B, del 13 de marzo de 2020, infringe los artículos 55 y 200 de la Constitución Política de la República de Panamá y en consecuencia declare si la misma es o no inconstitucional.

V. **CONSIDERACIONES DEL PLENO**

Una vez cumplido con los trámites procesales inherentes a la Demanda de Inconstitucionalidad, este Tribunal Constitucional procede con el análisis de fondo a objeto de determinar, si la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 **“Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”** emitida por el Consejo de Gabinete de la República de Panamá, infringe o no, los artículos 55 y 200 numeral 5 de la Constitución Política de Panamá.

En ese sentido, observa el Pleno que la postura del demandante es que la contravención a la Carta Magna surge de la forma en que se emite la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020.



Señala lo anterior pues, dicha resolución se fundamenta en el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, lo que de acuerdo a sus consideraciones conlleva a obviar los preceptos constitucionales relativos al tema, principalmente señala que para emitir tal Resolución de Gabinete el Consejo de Gabinete en lugar de sustentar tal actuación en una Ley, debió fundamentarse y seguir el procedimiento que establecen los artículos 55 y 200 numeral 5 de la Constitución.

En ese sentido, resulta oportuno citar lo que establecen el artículo 55 y el numeral 5 del artículo 200 de la Constitución Política, lo cuales señalan lo siguiente:

Artículo 55. En el 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 estuviera reunido, o, si no lo estuviera, el Consejo de Gabinete levantará el estado de urgencia.

Acorde a lo anterior, el numeral 5 del artículo 200, señala lo siguiente:

Artículo 200. Son funciones del Consejo de Gabinete:

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...

5. Decretar, bajo la responsabilidad colectiva de todos sus miembros, el estado de urgencia y la suspensión de las normas constitucionales pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de esta Constitución.

Expuestas tales normativas y al trasladarnos a los hechos o situaciones del país, se infiere del escenario actual que el mismo no reúne las condiciones para hacer uso de las facultades otorgadas por la Constitución en los artículos 55 y 200 numeral 5 al Consejo de Gabinete pues, dicha norma requiere la presencia de una

114

perturbación interna, que amenace la paz y el orden público, para luego declarar **estado de urgencia**, en toda la República o, parte de ella, con la consecuente suspensión de modo parcial o total, los efectos de las garantías contenidas en los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38, y 47 del Texto Constitucional.



Señalamos lo anterior pues, es de conocimiento público la situación que acontece en el país en estos momentos, tratándose esta de una crisis sanitaria (pandemia), tal como lo han planteado las autoridades regentes del tema a nivel nacional e internacional, como la Organización Mundial de la Salud la cual en fecha 11 de marzo de 2020 luego de analizar los niveles de propagación de la enfermedad COVID-19 y su gravedad, indicó que podía caracterizarse la misma como una pandemia.

En ese sentido, con las consideraciones antes expuestas, queda claro que no existen las condiciones (guerra exterior, perturbación interna que amenace la paz y el orden público) para determinar que nuestro país está atravesando la situación que contempla el artículo 55, que amerite por parte del Órgano Ejecutivo, la declaración de un **estado de urgencia**, pues, como se explica previamente el precitado estado de urgencia implica otras condiciones que no son precisamente emergencias sanitarias como la que vivimos.

En ese orden de ideas, debe el Pleno indicar además que contemplado en el artículo 55 en concordancia con el numeral 5 del artículo 200 ambos de la Constitución Política es la declaratoria de un **“Estado de Urgencia”**, en caso de guerra exterior o de perturbación interna que amenace la paz y el orden público, y lo que resuelve declarar la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 (resolución demandada) es un **“Estado de Emergencia Nacional”**.

Dicho estado de emergencia nacional como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19, con fundamento en lo normado en el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y para efecto de que las entidades estatales puedan adquirir bienes, servicios u obras a través de un

115

procedimiento especial para atenuar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, por ello, estima este Tribunal Constitucional que ante el escenario que se vive (crisis sanitaria), los conceptos señalados (Estado de Urgencia-Estado de Emergencia Nacional), conllevan alcances e implicaciones distintas, al igual que resultan aplicables ante contextos y situaciones distintas.



Ahora bien, con el objeto de aportar a nuestros planteamientos vale la pena extraer experiencias de otros países como es el caso de la Corte Constitucional de la República de Colombia, que analizó la constitucionalidad del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, dispuesto en ese país, señalando lo siguiente:

...79. El juicio de gravedad e inminencia comprende el impacto y las consecuencias sobre la economía y la sociedad de los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia. El criterio para su medición actual o potencial está dado por la afectación de los derechos constitucionales, sin que el examen busque suplantarlo, alterar o suprimir la facultad de valoración del Gobierno. La Corte puede concluir en esta oportunidad que dicho presupuesto se cumple al verificarse la presentación de los efectos mencionados, por lo que no se incurrió en una arbitrariedad ni en un error manifiesto al calificar los hechos detonantes de la emergencia, como se pasa a explicar.

80. Como se ha explicado, el 11 de marzo de 2020 el Director General de la OMS anunció al mundo que se está ante una pandemia por el aumento de contagiados y fallecimientos, pronosticando que en las semanas por venir el número de casos, víctimas mortales y países contagiados continuaría aumentando, por lo que llamó a los países a adoptar medidas agresivas y urgentes dado los alarmantes niveles de propagación y gravedad.

81. El grave panorama de salud pública se vio incrementado por el primer caso de COVID-19 reportado el 6 de marzo, por lo que el Ministerio de Salud un día después declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. El día 17 de marzo se expidió el Decreto 417 de 2020, evidenciando el Ministerio de Salud el crecimiento exponencial de la pandemia al reportar 75 casos en Colombia y a nivel mundial 180.159 casos, 7.103 fallecidos y 143 países con contagio.

82. Los acontecimientos equivalen para la Corte a una grave calamidad pública sanitaria, además de las afectaciones del orden económico y social, como acertadamente lo calificó el Gobierno nacional. En la respuesta generada al auto de pruebas se informa por el Instituto Nacional de Salud a corte 31 de marzo, que se han confirmado en total 906 casos de COVID-19, de los cuales el 52,9% (413) corresponde a hombres y el 47,1 (427) a mujeres. Los grupos de edad en los cuales se concentra el mayor número de casos son de 30 a 39 años con el 23,0% (208) y de 20 a 29 años con el 21,5% (195), seguido del grupo de 50 a 59 años y de 40 a 49 años con el 16,7% (151), respectivamente.

83. Así para la Corte al momento de la declaratoria existía una grave calamidad pública sanitaria, así como un riesgo cierto, materializado en el costo dramático en vidas, con una proyección alarmante...

...93. Bajo este contexto, el Presidente de la República junto con sus ministros, ejerció, a juicio de la Corte, de manera apropiada sus facultades constitucionales y dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución. La grave situación de calamidad pública sanitaria, su crecimiento exponencial, los altos índices de mortalidad y los efectos perjudiciales sobre el orden económico y social,

involucran afectaciones o amenazas intensas sobre los derechos constitucionales de los habitantes del territorio nacional, a saber, la salud, vida, seguridad, libertad de locomoción, derechos de población vulnerable y enfoque diferencial, trabajo, subsistencia digna, mínimo vital, seguridad alimentaria, libre empresa, etc., así como repercusiones graves sobre las finanzas del Estado.

94. Para la Corte no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas. Ello se verifica con el volumen de infectados y personas fallecidas, la virtualidad de poner en serio peligro los derechos constitucionales al desconocerse aún la cura del COVID-19, además de las grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado...

...96. Finalmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconoce que los Estados de la región afrontan una situación de emergencia compleja debido a la rápida dispersión del virus del COVID-19 declarado como pandemia, la cual ha afectado a distintos grupos de la población en prácticamente todos los países del hemisferio. Esta situación que afecta la salud de la población, señala la Comisión, determina la respuesta prioritaria de los respectivos sistemas de salud, pero también impacta en otros ámbitos como el desarrollo económico, el trabajo, la educación de niñas, niños y adolescentes, la seguridad, entre otros. Con base en el incremento exponencial de personas contagiadas informa que diversos Estados de la región han declarado inclusive estados de emergencia, estados de excepción, estados de catástrofe por calamidad pública o emergencia sanitaria nacional, a través de decretos presidenciales y normativa de variada naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública, combatir la pandemia y evitar el incremento de contagios.

98. En el asunto sub examine se habrá de concluir que el Gobierno nacional acreditó ante esta Corporación que por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, no podía ser conjurada en esta oportunidad con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico, al resultar insuficientes y no permitir responder con inmediatez las muchas áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas, haciendo necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los efectos negativos al orden económico y social. El riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta dada la prontitud y eficiencia requerida no descansa en los medios tradicionales.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar exequible el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional". (Ver Sentencia C-145/20,

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/C-145-20.htm>, CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA).

Expuesto lo anterior, al adentrarnos en el estudio de la resolución demandada en esta oportunidad ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tenemos que la misma declara Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones bajo las consideraciones de que la enfermedad infecciosa COVID-19 causada por el coronavirus, pueda incrementarse amenazando tanto a los nacionales, como a extranjeros, que se encuentren en la República así como a la Economía Nacional,



además podría generar alteraciones e interrupciones de las condiciones normales de funcionamiento y operación de las entidades del Estado.

De igual manera, consideró conforme al artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 el cual regula la Contratación Pública ordenado por la Ley 61 de 2017, es competencia del Consejo de Gabinete **declarar emergencia** para los efectos de que las entidades estatales puedan adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial.

En ese orden de ideas, resulta oportuno remitirnos al artículo 266 de la Constitución Política, que regula la Hacienda Pública, el cual con respecto a las compras que se realicen con fondos del Estado, señala lo siguiente:

Artículo 266. La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública.

La Ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación el mayor beneficio para el Estado y plena justicia en la adjudicación.

Además, el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 61 de 2017, este señala lo siguiente:

Artículo 79. Procedimiento especial de adquisiciones de emergencia. Cuando el Consejo de Gabinete declare emergencia, las entidades estatales podrán contratar la adquisición de bienes, servicios u obras a través de procedimiento especial.

La resolución de gabinete que declare estado de emergencia y autorice la contratación mediante el procedimiento especial de adquisiciones deberá indicar la suma total autorizada para contrataciones especiales y el periodo dentro del cual esas contrataciones podrán hacerse.

El procedimiento especial de adquisiciones de emergencia podrá utilizarse hasta alcanzar en conjunto la suma autorizada y dentro del plazo señalado.

En los casos de emergencia en los que sea necesaria la adquisición de agua y alimentos destinados para el consumo inmediato, no se exigirá la presentación de fianzas; sin embargo, el contratista a través del contrato debe garantizar a la entidad contratante su obligación de responder por los vicios de los bienes adquiridos. Igualmente, el contrato deberá establecer que el pago del contratista se hará con posterioridad a la ejecución del objeto del contrato.

Si se requieran bienes que no puedan ser suministrados en el mercado local, las entidades quedan facultadas para adquirirlos a empresas no nacionales, aunque con la obligación de estas de registrarse a posteriori en el Registro de Proponentes del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamáCompra".

Una vez concluido el término señalado en la resolución de gabinete que declaró la emergencia, las entidades contratantes presentarán al



Consejo de Gabinete un informe detallado de las contrataciones realizadas. Dicho informe será publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompras", a más tardar a los cinco días hábiles siguientes a la presentación en el Consejo de Gabinete. Si no se consumieron o utilizaron todos de los bienes adquiridos, los remanentes deberán ser puestos a disposición del Sistema Nacional de Protección Civil del Ministerio de Gobierno o de la Dirección de Asistencia Social del Ministerio de la Presidencia. Las entidades deberán consultar el Catálogo Electrónico de Productos y Servicios antes de acogerse a este procedimiento especial y verificar si los productos o servicios requeridos para atender la emergencia están o no incluidos en dicho Catálogo.



Conforme a las normas antes citadas, se puede colegir con respecto a lo actuado por el Consejo de Gabinete, que al emitir la Resolución demandada se intenta mantener el funcionamiento de las entidades del Estado y se pretende prever que las mismas pueden atender cualquiera emergencia surgida por la situación sanitaria vivida en el territorio nacional, basado en el escenario notorio con la aparición de la enfermedad infecciosa COVID-19.

Es decir, afrontar los efectos de la pandemia, el riesgo de que la misma pudiese a ese momento incrementarse (13 de marzo de 2020) amenazando a los nacionales, como a los extranjeros, que se encuentren en el territorio de la república, así como la economía nacional, de igual manera pudiese afectar el funcionamiento del Estado.

Sobre estos aspectos observa el Pleno que la resolución emitida por el Consejo de Gabinete no contraviene la Constitución Política pues, ha sido emitida excepcionalmente a efectos de garantizarle a las entidades del Estado poder adquirir bienes, servicios u obras, requeridos para afrontar y atenuar los efectos del COVID-19 a través de un procedimiento especial.

Dicha situación excepcional la contempla el artículo 266 de la Constitución Política, al establecer una excepción en la licitación pública sobre las compras que se efectúen con fondos públicos y el procedimiento para ello es determinado por la Ley.

Ahora bien, la resolución demandada se fundamenta en lo normado en el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula Contratación Pública

119

ordenado por la Ley 61 de 2017, específicamente al artículo 79 de dicha normativa, y declara **"Estado de Emergencia Nacional"**, además autoriza mediante dicho procedimiento especial la contratación especial de adquisiciones para la ejecución de obras y adquisición de bienes y/o servicios que se requieran a efectos de conjurar situaciones relacionadas con el Estado de Emergencia Nacional declarado en esa misma resolución.



De igual manera, en dicha resolución se indica el monto total autorizado mediante este procedimiento que es de Cincuenta Millones de Balboas, (B/ 50, 000,000.00) y el periodo en el cual se pueden realizar las adquisiciones, lo cual, permite concluir que se cumplió con el procedimiento establecido, tanto en la Carta Magna, como en la Ley.

Por las consideraciones antes expuestas, estima el Pleno que el ánimo de la Resolución demandada ha sido atender una **emergencia nacional** (afrontar y atenuar los efectos de la pandemia del COVID-19), en virtud de la propagación de la misma y a fin de prever la adquisición de bienes, servicios u obras, lo cual permitiría garantizar el funcionamiento de las entidades gubernamentales en medio de la crisis de salubridad (pandemia) que mantenemos.

Expuesto lo anterior concluye el Pleno que la resolución demandada no riñe, ni sobrepasa los parámetros establecidos en la Constitución, ni en la Ley para ello. Además, no encontramos contravención alguna a la Constitución Política con la emisión de la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 ***"Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones"***.

En otros aspectos, esta Máxima Corporación de Justicia debe indicar con relación a lo expuesto por el activador constitucional quien objeta la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 señalándola de contravenir la Constitución Política, además ha sostenido sus argumentaciones sobre la misma, destacando que ha sido emitida sin ningún fundamento constitucional y ha sido utilizada como fundamento para la adopción de medidas ejecutivas por parte de los distintos Ministerios, los cuales están afectando y restringiendo otros derechos

fundamentales de la población en general (derecho a la libertad individual, a la libre circulación, al libre tránsito nacional e internacional).

No obstante; sobre ello el Pleno coincide con lo planteado por el Procurador General de la Nación en su Vista No. 07 del 8 de julio de 2020 al señalar que a pesar de haberse hecho referencia en la demanda de inconstitucionalidad a una serie de instrumentos emitidos por el Órgano Ejecutivo a raíz de la pandemia de coronavirus (COVID 19), en razón de la naturaleza de esta acción constitucional, el análisis y confrontación de la posible inconstitucionalidad debe ceñirse exclusivamente a la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 expedida por el Consejo de Gabinete por ser este el acto demandado y al cual se le atribuye la violación de las normas aludidas de la Constitución Política.

En ese sentido y de acuerdo los razonamientos antes señalados, la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, concluye desestimar los argumentos de infracción a los artículos 55 y 200 numeral 5 de la Constitución Política atribuidos a la resolución demandada pues, no se ha acreditado infracción alguna de dichos artículos con la emisión de la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, ***“Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”***.

Concatenado a lo anterior, la resolución demandada no ordena restricciones a la libertad individual, a la libre circulación o al libre tránsito nacional e internacional que pudiesen incidir en los derechos y garantías de la ciudadanía en general, lo cual pueda traer como consecuencia una contravención a lo establecido en la Constitución Política.

Dicha medida surge como consecuencia del escenario que crea la aparición de la enfermedad infecciosa COVID-19, el registro de varios casos en la población en general (a la fecha 13 de marzo de 2020), y con el objeto de suministrar los recursos necesarios para afrontar y atenuar los efectos de esta pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, de igual manera, a efectos de que las

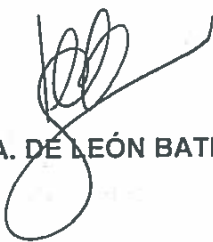


entidades estatales pudiesen adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial.

Así las cosas, estima el Pleno que la disposición demandada da lugar a una declaración de inconstitucionalidad no vulnera la Constitución Política en los artículos que se citan con tal carácter, ni en el resto de su articulado pues, la misma obedece al mandato de reserva legal previsto por la propia Constitución y atiende una razón excepcional, en la cual se prevé que las entidades estatales pudiesen, adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial para afrontar los efectos de la pandemia de la enfermedad infecciosa COVID-19.

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**, la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, ***“Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones”***, emitida por el Consejo de Gabinete, dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado **RONY BATISTA**, actuando en su propio nombre y representación.

Notifíquese,

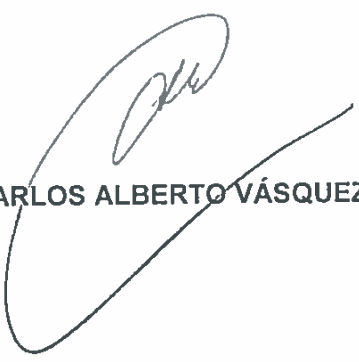

MAG. HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA


MAG. LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

VOTO RAZONADO


MAG. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

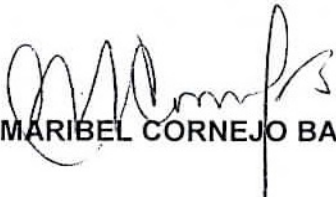

MAG. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO


MAG. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES


MAG. OLMEDO ARROCHA OSORIO
CON VOTO RAZONADO

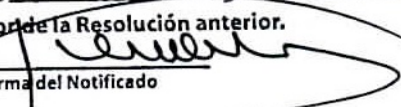

MAG. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

MAG. RAFAEL A. MURGAS TORRAZZA


MAG. MARIBEL CORNEJO BATISTA


LICDA. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
En Panamá a los 15 días del mes de Octubre
de 20 21 a las 3:26 de la tarde
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.


Firma del Notificado

122

ENTRADA N°239-20

MAGISTRADO: HERNÁN A. DE LEÓN.

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado RONY BATISTA actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020 emitida por el Consejo de Gabinete "Que Declara Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones".



VOTO RAZONADO

La decisión que adopta el Pleno de esta Corporación de Justicia, determina que no es inconstitucional la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, "Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones", obviando un pronunciamiento sobre la afectación y restricción de derechos fundamentales de la población en general (libertad individual, libre circulación, libre tránsito nacional e internacional), pese haberse argüido que el acto impugnado integra la motivación de múltiples decretos ejecutivos que limitan estos derechos.

La llegada súbita del SARS-Cov-2 a Panamá trajo como consecuencia que el Gobierno a través de la resolución demandada de inconstitucional, declarara estado de emergencia nacional en materia de contratación pública por razón del COVID-19, con fundamento en el numeral 3 del artículo 79 de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, "Que regula la Contratación Pública". Esta declaratoria dio cabida al procedimiento excepcional de adquisición de bienes y servicios y ejecución de obras, a través de la autoridad legal instituida para ello, entiéndase el Consejo de Gabinete. El contenido de esta explícita ordenanza, erige el respaldo del Órgano Legislativo a la adopción de medidas encaminadas a regular el suministro y funcionamiento de las instituciones estatales ante la situación inusitada que en materia de salud vive nuestro país.

Queda deslindado que la Resolución de Gabinete No. 11 de 2020 que se sustenta en la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 61 de 2017, tiene como único fin asegurar el referido abastecimiento por medio de contrataciones especiales, y que no vulnera los artículos 55 y 200 (numeral 5) de la Constitución Política de la República de Panamá. No obstante, se ha advertido que la misma ha cimentado una diversidad de medidas ejecutivas por parte de los distintos ministerios, generadoras de afectación a los derechos y garantías individuales y sociales de la población que habita en el territorio nacional, con variados asertos, entre ellos: "Como producto de la declaración de la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Gabinete emitió la Resolución

de Gabinete N°11 de 13 de marzo de 2020, que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones".



Es entendible en sus inicios el Estado haya emprendido decisiones para salvaguardar los derechos a la vida y la salud de sus ciudadanos. Pero, la legislación existente en materia sanitaria –Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se aprueba el Código Sanitario–, no precisa las medidas extraordinarias a adoptar para extinguir o evitar la propagación del peligro, en caso de epidemia o amago de ella en cualquier "porción del territorio nacional". Esta codificación tampoco regula de manera palmaria aspectos medulares y macro en caso de una pandemia como la que vivimos, específicamente, contagios en todo el país y medidas de confinamiento y cuarentena total que restringen garantías fundamentales a nivel nacional.

Esta escasa y/o escueta normativa sanitaria en este escenario pandémico y el rechazo notorio por diversos sectores de la sociedad, a las medidas adoptadas por el Órgano Ejecutivo, que a lo largo del tiempo han limitado estas garantías; exigía al Estado panameño, en ejercicio del poder público, regular en forma diáfana la afectación de los derechos que consagra la Constitución Política de la República de Panamá a favor de los habitantes del país, a través de la Ley, es decir, del instrumento jurídico que instituye la propia Carta Fundamental.

La realidad expuesta debió quedar plasmada, de modo explícito, en la decisión de esta Corporación de Justicia, en la medida que el acto impugnado se reseña para motivar la multiplicidad de decretos ejecutivos que causan afectación a garantías fundamentales, y se ha determinado certeramente que su contenido difiere del estado de urgencia que erigen los artículos 55 y 200 (numeral 5) de nuestra Carta Magna.

Fecha *ut supra*.


LUIS R. FÁBREGA S.

MAGISTRADO



YANIXSA YUEN

SECRETARIA GENERAL

Entrada N° 239-2020
Magdo. Ponente: Hernán De León

VOTO RAZONADO DEL MAGISTRADO OLMEDO ARROCHA OSORIO



Respetuosamente debo manifestar que me encuentro de acuerdo con la parte resolutive de la decisión adoptada por la mayoría del Pleno de esta Corporación de Justicia en la presente Resolución, mediante la cual se resolvió que "**DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, "Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones", emitida por el Consejo de Gabinete, dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado **RONY BATISTA**, actuando en su propio nombre y representación."

No obstante, difiero de la motivación utilizada en el Fallo para concluir que el acto acusado no es inconstitucional. Lo anterior, en virtud que considero que la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, a pesar del reproche del activador constitucional, en realidad solo pudo haber sido emitida bajo el fundamento del artículo 55 de la Constitución Política, que faculta al Consejo de Gabinete declarar Estado de Urgencia y suspender temporalmente de modo parcial o total las garantías y derechos fundamentales.

Aun cuando se haya asignado otra denominación, utilizando el concepto de Estado de Emergencia, para el suscrito, la expedición de dicha Resolución solo se puede legitimar, justamente con fundamento en el artículo 55 de la Constitución Política, dado los efectos de ésta en el sentido de limitar derechos fundamentales. De hecho, así lo ha reconocido el propio Estado, tal como consta a foja 86 del expediente, la Nota PANA-OEA-7-121 de 25 de marzo de 2020 en la 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 puede ser verificada en la página web de dicha organización (www.oas.org), en virtud del cumplimiento del artículo 27 numeral 3 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 que haya dado por terminada tal suspensión"*.

En efecto, el activador constitucional considera que la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, colisiona la Constitución Política porque no se emitió conforme a lo dispuesto en el artículo 55 y, para ello, se enfoca en la modalidad de *"estado de excepción constitucional"*, que está contenida en dicha norma. En ese sentido, al contrario de lo antes señalado, la única manera de justificación y aceptación para que el Órgano Ejecutivo pudiera actuar, cualquiera que sea la bondadosa justificación, limitando o restringiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos, es a través de la potestad del artículo 55 de la Constitución Política.

De lo contrario, pudiera considerarse que se ha desbordado en sus atribuciones por actuar sin fundamento legal y constitucional. Por eso, la legitimidad que el suscrito le da a la resolución demandada, es si solo se concibe como consecuencia de lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política.



No importa la semántica que se utilice, si el resultado afecta las garantías y libertades nos ubicamos en sede de "estado de excepción constitucional", lo cual genera la necesidad de limitar o suspender conforme al único protocolo posible para hacerlo, cual es el que contiene el artículo 55 de la Constitución Política. Lo anterior porque es necesario hacer una interpretación extensiva en favor de las garantías y libertades.

En este sentido, no puedo estar de acuerdo con la fundamentación de que el artículo 55 o la Constitución entera padece de una "laguna constitucional" con relación al tratamiento de la pandemia o circunstancias sanitarias como generadoras de estados de excepción constitucional.

En todo caso, el vacío no puede ser con relación a la convicción de la protección del derecho humano o garantía, sino del control en cuanto a la limitación de dichos derechos. De allí que, si es que hay un vacío o laguna, esta debe auxiliarse en el principio del límite del ejercicio del poder a través de los controles y definición de las facultades para ejercerlo, con lo cual se protege el sistema constitucional y la institucionalidad democrática.

Como corolario de lo anterior, el suscrito acompaña la parte resolutive del Fallo, pero por distintas razones. No por la connotación y el alcance que el Fallo le está asignando a la Resolución de Gabinete atacada, en cuanto a que solo tiene como propósitos, aspectos relacionados con contrataciones públicas; sino porque, los efectos de dicha Resolución, al decir del propio Estado a través de la Nota Diplomática enviada a la Secretaría de la Organización de los Estados Americanos, da cuenta de un reconocimiento expreso y de una



calificación indiscutible del efecto consciente, que al ser emitida, poseía dicha excerta legal, en términos de ser un instrumento normativo con la virtud y entidad de limitar y/o afectar derechos y garantías fundamentales, así como derechos humanos. Y, esto último, desde nuestra perspectiva, solo puede ocurrir en virtud a la metodología inserta en el artículo 55 de la Constitución Política.

Dentro del marco conceptual expuesto, es que comparto la parte resolutive de la decisión jurisdiccional aprobada por el resto de los Honorables Magistrados que componen el Pleno.

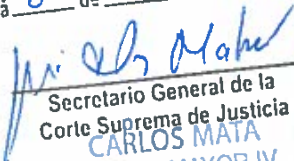
Con el debido respeto,

Fecha Ut Supra.


OLMEDO ARROCHA OSORIO
Magistrado


Yanixsa Yuen
Secretaria General

127

LO ANTERIOR DE FOJA 103 A FOJA 127
ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL
Panamá 8 de noviembre de 20 21

Secretario General de la
Corte Suprema de Justicia
CARLOS MATA
OFICIAL MAYOR IV
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA