

68



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, actuando en su propio nombre y representación interpone demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nulo, por ilegal, la última oración del artículo 1 y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo N°66 de 28 de enero de 2021, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, mantiene las medidas sanitarias para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, emitidas en el Decreto Ejecutivo N°62 de 13 de enero de 2021 y autoriza la operación de actividades en estas provincias, a partir del 1 de febrero de 2021.

I. DEL ACTO IMPUGNADO Y FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN.

Ante una motivación y/o consideración en la que se advierte la responsabilidad del Estado de preservar la salud de los habitantes en suelo patrio, en particular, debido a la propagación del covid-19, el Presidente de la República junto al Ministro de Salud, decreta lo siguiente:

“Artículo 1. Se mantienen en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No.62 de 13 de enero de 2021, que incluye una restricción de acuerdo al género, para acceder a los establecimientos comerciales autorizados en el presente Decreto Ejecutivo, entre los días lunes a viernes, tal y como se detalla a continuación:

...

Se permite la circulación de personas, salvo en el horario de toque de queda y cuarentena total”.

“Artículo 4. Se mantiene una cuarentena total, todos los fines de semana, desde el día viernes a las 9:00 p.m. hasta el día lunes a las 4:00 a.m. y el toque de queda de lunes a viernes, en un horario comprendido desde las 9:00 p.m. hasta las 4:00 a.m., tal como se establecen en los artículos 1 y 3 del Decreto Ejecutivo No. 62 de 13 de enero de 2021”.



“Artículo 5. Para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, el uso de playas, ríos y balnearios públicos, estará prohibido hasta tanto el Ministerio de Salud lo determine, atendiendo el comportamiento epidemiológico”.

La normativa, objeto de impugnación, suscrita por quien regenta la cartera de salud se expide con la finalidad de “contener la propagación de la pandemia dentro de los límites recomendados”, no obstante, la reapertura de algunas actividades comerciales.

En torno a lo decretado, de manera categórica, el demandante sostiene que alberga la restricción de la libertad de tránsito reconocida constitucionalmente, por parte de una autoridad desprovista de competencia para ello, en detrimento de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 38 de 2000.

Prosigue afirmando, que las restricciones a la movilidad –en caso de estado de urgencia– corresponden al Consejo de Gabinete y, que las mismas se han adoptado por motivos distintos a los previstos en la ley. Consecuentemente, también se infringe el artículo 162 de la Ley 38 de 2000.

Examinado el contenido del libelo y verificada su subordinación a los presupuestos exigidos por la Ley 135 de 1943 –y sus modificaciones–, se admite la acción contencioso-administrativa mediante Auto de 26 de febrero de 2021, y se remite copia de la demanda al Ministro de Salud. Además, se corre traslado a la Procuraduría de la Administración, y, abre la presente causa a pruebas, todos por el término de cinco (5) días, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946 (f. 16).

Incorporadas las piezas procesales inherentes a la sustanciación del presente proceso contencioso administrativo de nulidad, pasamos a su correspondiente exposición y análisis.

II. INFORME DE CONDUCTA.

Por medio de la Nota No.694-DMS-OAL/PJ de 5 de marzo de 2021, el Ministro de Salud, compendia su informe de conducta. En el mismo, destaca como objetivo principal del Decreto Ejecutivo No.66 de 2021, la adopción, aplicación, y ejecución de las acciones necesarias para confrontar y contrarrestar el virus del Covid-19.

Adiciona que su actuación se circunscribe a la responsabilidad de garantizar el derecho a la salud y, proteger el bien superior de la colectividad, con sujeción a la Constitución Política de Panamá, el Decreto de Gabinete No.1 de 15 de enero de 1969, "Que crea el Ministerio de Salud" y el Código Sanitario. De igual manera, destaca que la normativa sanitaria existente le atribuye al Ministerio de Salud, el resolver los asuntos de salubridad y bienestar colectivo como los que acaecen en este tiempo de pandemia Covid-19, de tal forma que desaparezca toda causa de enfermedad transmisible o con mortalidad especial.

Quien regenta la cartera de salud, continúa sosteniendo que el Órgano Ejecutivo está facultado para declarar zonas epidémicas sujetas a control sanitario, en cualquier porción del territorio nacional y "determinar las medidas extraordinarias", que permitan extinguir o evitar la propagación del peligro. Precisa que el artículo 138 del Código Sanitario, establece que las medidas caducan automáticamente treinta (30) días después de presentado el último caso epidémico.

Acota que mediante Decreto Ejecutivo No.64 de 28 de enero de 2020, se adoptan medidas del Plan Nacional instaurado ante la amenaza por el brote del nuevo Coronavirus (2019-nCoV) y evitar la introducción y propagación del virus. Además, que la amenaza fue elevada a muy alta, mediante Resolución de Gabinete No. 10 de 3 de marzo de 2020, y se declara Estado de Emergencia Nacional, mediante Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020. Ante una reseña del informe epidemiológico del año 2021, por parte de la Dirección General de Salud del Departamento de Epidemiología-MINSA, provincias de Panamá y Panamá Oeste, y los resultados que indicaban que el

virus se estaba replicando en Panamá y Panamá Oeste, reitera que con fundamento en el Código Sanitario adoptó todas las medidas necesarias entre ellas, las contenidas en el acto impugnado, con el fin de hacer desaparecer toda causa de enfermedad y controlar todo factor insalubre de importancia local o nacional que, incluso, pusiese en riesgo la capacidad del sistema de salud.



Como corolario, advierte que ante la baja en los porcentajes de contagio y mortalidad de forma sostenida –por medio de los Decretos Ejecutivos No.71 de 5 de febrero de 2021 y No.111 de 26 de febrero de 2021–, se dejaron sin efecto los artículos demandados. No obstante, insiste en que las medidas contentivas en aquel texto buscaban conservar, cuidar y proteger la vida de la población panameña, así como garantizar el derecho a la salud (fs. 18-23).

A la demanda en estudio, se incorpora solicitud de suspensión del acto impugnado, la cual es negada por esta Sala, mediante Auto de 18 de junio de 2021 (fs. 28-33).

III. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

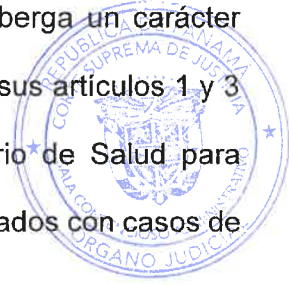
Por medio de la Vista Número 1422 de 11 de octubre de 2021, el Colaborador de la Instancia con sujeción a lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 3) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se pronuncia sobre la pretensión en estudio reseñando los antecedentes del acto impugnado y su respaldo jurídico.

En primer lugar, se refiere a la función esencial del Estado, –instituida constitucionalmente– de velar por la salud de la población y garantizar el derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud, entendida como el completo bienestar físico, mental y social. De seguido se refiere a la Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, que aprueba el Código Sanitario, para afirmar que instituye la potestad al Órgano Ejecutivo de establecer zonas epidémicas sujetas a control sanitario en el territorio nacional mediante la instauración de medias extraordinarias encaminadas a extinguir o evitar la propagación del peligro.

72

5

En segundo lugar, puntualiza que esta normativa alberga un carácter principal y preferente en materia de salubridad nacional, en sus artículos 1 y 3 y, además, establece la competencia general del Ministerio de Salud para solventar los temas de salud pública, entre ellos, los relacionados con casos de epidemia o amago de ella (Arts. 4, 6).



Reconociendo el ejercicio de atribuciones legales, por parte del Ministro de Salud, el señor Procurador de la Administración, acota se expide el Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021, que mantiene medidas sanitarias en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, conforme lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No.62 de 13 de enero de 2021. La adopción de estas medidas extraordinarias –la restricción legal a la libertad de circulación y residencia de las personas– se justificaron ante el alto índice de contagios de coronavirus, y la necesidad de disminuirlos para salvaguardar el derecho a la salud de la población y el resguardo de la vida humana. En correlación, sostiene que las “medidas de cuarentena y confinamiento domiciliar” han sido ampliamente recomendadas por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud.

Por otro lado, se refiere a la Resolución 1/2020 de 10 de abril de 2020, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contentiva de requerimientos conforme al derecho internacional de derechos humanos en caso de estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y el estado de derecho; a la situación de emergencia declarada por la Organización Mundial de la Salud; así como a la 73ª Asamblea Mundial de la Salud de 19 de mayo de 2020, que adopta la “Resolución de Respuesta a la COVID-19”, y las “Consideraciones sobre medidas de Distanciamiento Social Medidas Relacionadas con los Viajes en el contexto de la respuesta a la pandemia de Covid-19”; en calidad de textos que respaldan las medidas de extraordinarias de confinamiento, que adopta el Gobierno Nacional.

De igual manera, acota que el Estado panameño, ha aplicado el contenido de los artículos 138 y 153 del Código Sanitario, dándole observancia

73

a los estándares y recomendaciones de índole internacional, expuestos por los organismos internacionales de salud; a fin de salvaguardar la salud de la población y la vida humana ante la grave pandemia mundial.

El señor Procurador de la Administración, peticona que no se acceda a la pretensión del demandante, destacando con antelación, el carácter temporal, necesario y proporcional del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No.66 de 2021, que instituye la restricción de circulación. En lo que atañe al toque de queda, asegura que satisface una necesidad social imperiosa e impostergable, siendo, además, temporal y efectiva para lograr la prevención y control de la enfermedad de coronavirus.

Por último, respecto al derecho a circulación, advierte está sujeto a las limitaciones que le impongan las leyes de salubridad, en concordancia a lo preceptuado en los artículos 109 y 110 (numeral 4) de la Constitución Política de Panamá, "que obliga al Estado a ver por la salud de la población de la República de Panamá y a combatir las enfermedades transmisibles y a adoptar medidas de profilaxis para el cumplimiento de tal fin (fs. 35-63).

Contestada la demanda por quien interviene en interés de la Ley, el Tribunal dicta el Auto de Pruebas No. 550 de 30 de noviembre de 2021, y al no haber pruebas que practicar, se dio cabida al período de alegatos sin que ninguna de las partes hiciera uso del mismo (f.54).

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

Surtidos todos los trámites pertinentes, y encontrándose el proceso en estado de resolver, la Sala se percata que resulta improcedente analizar los cargos de ilegalidad que han sido planteados por el demandante, toda vez que se han agotado y cumplido, todos los efectos del acto demandado. Sobre el particular, veamos.

La pretensión contenida en el "petitum" de la demanda consiste en la nulidad de la última oración del artículo 1, y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021, "Que mantiene las medidas sanitarias



dispuestas para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, emitidas en el Decreto Ejecutivo No. 62 de 13 de enero de 2021 y se autoriza la operación de actividades en estas provincias a partir del 1° de febrero de 2021.

Puntualizamos, que a través del primer texto, se establece permiso para circulación de personas, salvo en horario de toque de queda y cuarentena total.

El segundo, mantiene la cuarentena total, todos los fines de semana desde las 9:00 p.m. del día viernes hasta el día lunes a las 4:00 a.m., a tenor de lo dispuesto en los artículos 1 y 3 del Decreto Ejecutivo No.62 de 13 de enero de 2021. Por su parte, el tercero, prohíbe en las provincias de Panamá y Panamá Oeste, el uso de playas, ríos y balnearios públicos, hasta que lo determine el Ministerio de Salud, atendiendo al comportamiento epidemiológico (fs. 9-11).

Ese permiso de circulación con su salvedad, a través del Decreto Ejecutivo No.71 de 5 de febrero de 2021, pierde su vigor ante lo dispuesto en el artículo 11, cuya parte pertinente dice así: **“Se deja sin efecto..., los artículos 1 y 5 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021”** (G.O.29213-B). En lo relativo al cese de la cuarentena total de los fines de semana, advertimos que mediante el artículo 6 del Decreto Ejecutivo No.111 de 26 de febrero de 2021, se establece lo siguiente: **“Se deja sin efecto..., el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021...”** (G.O. No. 29228-B). De igual manera, acotamos que la prohibición del uso de playas, ríos y balnearios públicos, termina su vigencia, al disponerse mediante el artículo 10 del Decreto 74 de 12 de febrero de 2021, lo que detallamos a continuación: **“A partir del 14 de febrero de 2021, el horario para acceder a las playas, ríos y balnearios públicos, será de lunes a viernes en horario de 6:00 a.m. a 5:00 p.m.** para las provincias que tienen cuarentena total los fines de semana...”, entre ellas, Panamá y Panamá Oeste (G.O. No. 29218-A). En adición, el Decreto Ejecutivo N°261 de 31 de marzo de 2021, en su artículo 2 erige lo siguiente: **“...A partir del día lunes, 5 de abril de 2021, el horario para acceder a las playas, ríos y balnearios públicos será de lunes a domingo de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.”** (G.O. No. 29254).

75

La derogatoria expresa de los artículos 1 y 4 así como la tácita del artículo 5 del Decreto Ejecutivo No.66 de 28 de enero de 2021, e, incluso que la fecha se carezca de estas medidas restrictivas de la movilidad, nos lleva a colegir que las disposiciones impugnadas, surtieron a plenitud sus efectos jurídicos, es decir, perecieron con la entrada en vigencia de los Decretos Ejecutivos No. 111, 71, 74 y 261 de 2021. Esta realidad procesal da cabida a la aplicabilidad de la potestad jurisdiccional contenida en los artículos 201 (numeral 2) y 992 del Código Judicial, cuyos textos dicen así:

“Artículo 201. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los Magistrados y Jueces tendrán las facultades ordenatorias o instructorias:

...

2. Tener en cuenta, en la sentencia, de oficio o a petición de parte, cualquier hecho constitutivo, modificativo o extintivo del derecho sustancial que en el procesos se discute y que hubiere ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente y que el interesado lo haya alegado antes de la sentencia si la Ley no permite considerarlo de oficio;

...”

“Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente”.
(Resalta La Sala)

En torno a la falta de objeto litigioso, dentro de una demanda en que se impugna un acto administrativo, que resulta insubsistente por la expedición de otro, este Tribunal se ha pronunciado determinando la ocurrencia del fenómeno jurídico que la doctrina conoce como “obsolescencia procesal” y que la jurisprudencia nacional ha denominado sustracción de materia, en estos términos:

Resolución de 24 de mayo de 2017

“Examinada la postura de quienes intervienen en este proceso y el resto de las constancias procesales, la Sala advierte que no puede emitir un pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones del accionante; pues, como bien ha conceptualizado el Procurador de la

Administración, los motivos sobre los cuales Álvaro Arturo Varela Flores solicitó la anulación del acto demandado contenido en la Resolución N°121-R-121 de 2016, antes anotada, han desaparecido con la expedición de la Resolución N°195-R-195 de 8 de abril de 2016, confrontable a foja 43, por cuyo conducto dejó sin efecto dicho acto administrativo.



La circunstancia antes descrita permite a este Alto Tribunal de Justicia arribar a la conclusión que se ha producido el fenómeno jurídico conocido como obsolescencia procesal o Sustracción de Materia, que no es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, por razón de la falta del objeto litigioso sobre el cual debía recaer la decisión de la litis por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

...

La Sala Tercera ha sido reiterativa y consistente en su jurisprudencia al sostener que esta Colegiatura no puede emitir un criterio de fondo si el acto administrativo demandado de ilegal dejó de surtir sus efectos jurídicos, mediante resolución motivada de la Administración Pública,..."

Resolución de 8 de agosto de 2015

"...la presente demanda tiene como génesis, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, emitido por el Concejo Municipal del Distrito de La Chorrera, que fija el precio y aprueba la venta de un lote de terreno de 242.11 metros cuadrados a la Corporación Torrevieja, S.A., de la cual es representante legal el Señor Cesareo Dejuane Dobarro, con cédula de identidad personal N° N-14-379.

Vemos entonces, que mediante Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012 (visible a foja 50 del expediente judicial), el Concejo Municipal del distrito de La Chorrera, resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Derogar como en efecto se deroga, el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: Este Acuerdo rige a partir de su aprobación, sanción y publicación en la Gaceta Oficial."

Que en ese sentido, se derogó el Acuerdo Municipal N° 37 de 27 de diciembre de 2011, previamente demandado, mediante la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, y que en efecto, se cuenta con que fue debidamente publicada esta derogatoria, en Gaceta Oficial N° 27,075-A de 11 de julio de 2012.

...

Siendo así, y una vez extinguido el objeto del proceso por decisión proferida mediante la emisión del Acuerdo Municipal N° 17 de 26 de junio de 2012, esta Corporación de Justicia está imposibilitada para pronunciarse, pues ha de reconocer en esta causa, la sustracción de materia.

(Resalta La Sala).

77
A

Estudiadas las piezas procesales que integran la acción contencioso-administrativa y la jurisprudencia de este Órgano Colegiado, reiteramos que la demanda en estudio, está desprovista de materia justiciable, porque las disposiciones impugnadas quedaron consumadas y perdieron eficacia con la entrada en vigencia de otros decretos ejecutivos.

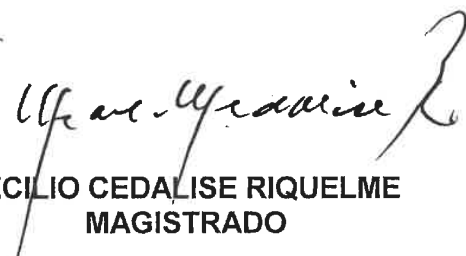


Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA**, en la demanda contencioso-administrativa de nulidad, presentada por el doctor **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO** para que se declare nulo, por ilegal, la última oración del artículo 1 y los artículos 4 y 5 del Decreto Ejecutivo N°66 de 28 de enero de 2021, por medio del cual el Órgano Ejecutivo, mantiene las medidas sanitarias para las provincias de Panamá y Panamá Oeste, emitidas en el Decreto Ejecutivo N°62 de 13 de enero de 2021 y autoriza la operación de actividades en estas provincias, a partir del 1 de febrero de 2021. Se ordena el archivo del expediente No. 83942021.

NOTIFÍQUESE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
 MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
 SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
 SALA TERCERA
 ES COPIA AUTÉNTICA DE SU ORIGINAL
 Panamá 3 de Octubre de 2022

 SECRETARIA