

ACCIÓN DE AMPARO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MANUEL ENRIQUE BERMUDEZ RUIDÍAZ, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, CONTRA EL DECRETO EJECUTIVO NO. 541 DE FECHA 21 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ Y EL MINISTERIO DE SALUD.

PANAMÁ, DIECIOCHO (18) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020).

**VISTOS:**

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce de la acción de amparo de derechos fundamentales, presentada por el licenciado Manuel Enrique Bermúdez Ruidíaz, actuando en su propio nombre y representación, contra el Decreto Ejecutivo N° 541 de fecha 21 de abril de 2020, proferido por el Presidente de la República de Panamá y el Ministerio de Salud.

**I. DEL ACTO RECURRIDO EN AMPARO Y ARGUMENTOS DEL AMPARISTA.**

La orden recurrida en amparo lo constituye el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 541 de 21 de abril de 2020, proferido por el Presidente de la República de Panamá y el Ministerio de Salud, que expresa lo siguiente:

Artículo 4. Se modifica el numeral 28 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 507 de 24 de marzo de 2020 integrado en el Texto Único comprendido en la Fe de Errata publicado en la Gaceta Oficial N° 28988-B de 25 de marzo de 2020; así:

28. Abogados idóneos para el ejercicio de la defensa de personas detenidas por incidencias que se registren dentro del toque de queda, que realicen gestiones ante el Órgano Judicial, Ministerio Público, Autoridades de Justicia Administrativa, y aquellas que se encuentren prestando servicios en las dependencias públicas que mantengan gestiones activas que requieran la presencia del abogado, siempre y cuando presenten la debida documentación que les faculte para la gestión a realizar. Para su debida movilidad, le corresponderá a la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG), la emisión de los respectivos salvoconductos.

**II. POSICIÓN DEL AMPARISTA**

El amparista expuso que la autoridad demandada a través del acto amparado, ordena la utilización de salvoconducto a los abogados idóneos para el ejercicio de

la defensa de personas detenidas y ordena igualmente a la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental la expedición del respectivo salvoconducto, desconociendo por completo la Constitución y la Ley, en lo referente a la garantía del debido proceso legal lo cual afecta el ejercer la profesión de abogado; ya que dispone que una institución del Órgano Ejecutivo valide su idoneidad para ejercer su profesión, cuando el único Órgano del Estado que puede validar es el Órgano Judicial, a través de la Sala Cuarta de Negocios Generales.

Sostiene que el acto demandado dicta una serie de órdenes tomando como base el Estado de Emergencia decretado por la pandemia del coronavirus, a través de un decreto ejecutivo, desconociendo la norma constitucional que establece que esas órdenes deben dictarse a través de un Decreto de Gabinete y no a través de un Decreto Ejecutivo.

Expone que la autoridad demandada violó por omisión el artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá al dictar el acto amparado, por cuanto no protegió el ejercicio de las profesiones liberales como lo es la abogacía.

También señala el amparista que se violó el artículo 18 de la Carta Magna ya que las autoridades demandadas se extralimitaron en sus funciones al emitir el acto demandado, toda vez que el mismo debió ser emitido a través de un Decreto de Gabinete y no un Decreto Ejecutivo.

Otra norma constitucional que indica, se vulnera por omisión lo es el artículo 32 que hace alusión al debido proceso, porque se exige al abogado que durante el Estado de Emergencia por la pandemia del coronavirus, deba sacar un salvoconducto a través de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, ya que debe validar sus datos e idoneidad, lo que afecta su capacidad para poder brindarle asistencia a una persona que requiera sus

servicios, ya que desde el momento que se requiera su defensa hasta el momento en que se obtenga el salvoconducto le pudieron ser violados los derechos fundamentales a la persona, dando lugar inclusive a procesos nulos.

A juicio del amparista, también se viola el artículo 40 de la Constitución Política ya que supedita la verificación de su idoneidad al tener la necesidad de solicitar un salvoconducto a una autoridad del Órgano Ejecutivo como lo es la AIG, ente que no expidió su idoneidad, estableciendo un precedente nefasto a futuro, en el que el Órgano Ejecutivo pudiera regular de alguna manera la idoneidad de los abogados, cuando esto es competencia exclusiva del Órgano Judicial.

Alega que se violenta además el artículo 49 de nuestra Constitución dado que desde el momento que se requiere de los servicios de un abogado no se puede disponer del mismo porque la Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental no le ha dado el salvoconducto correspondiente.

Por último, señala que se viola el artículo 55 de la Carta Magna por cuanto el Órgano Ejecutivo está regulando un estado de emergencia mediante decreto ejecutivo y no con decreto de gabinete como lo dispone nuestro ordenamiento constitucional. El amparista concluye solicitando se suspenda el acto amparado.

### **III. INFORME DE LA AUTORIDAD DEMANDADA**

A través de la providencia fechada 29 de abril de 2020 (fojas 20) la Magistrada Sustanciadora, en Sala Unitaria, y dentro del trámite surtido a la acción de amparo de garantías constitucionales, admite la acción de tutela entablada y solicita a las autoridades demandadas un informe explicativo.

Constan informes secretariales suscritos por el notificador Alexis Barrios, de fecha 30 de abril de 2020, quien indicó que ese día a las 9:30 a.m., se presentó a la

oficina de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia, con el fin de notificar al Excelentísimo señor Presidente de la República de Panamá, Laurentizo Cortizo Cohen, de la presente acción de amparo; no obstante fue informado por el Licenciado Nelson Rojas, Jefe de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia, que el señor Presidente no estaba en su despacho y que posiblemente estaría en horas de la tarde del día lunes 4 de mayo de 2020 (ver fs.22).

El día 15 de mayo de 2020 fue recibida en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia la Nota No. SAJ-2-2020 de fecha 4 de mayo de 2020, suscrita por el Viceministro de la Presidencia Carlos A. García Molino, en la que indicó lo siguiente:

“Me es grato dirigirme a usted, en el ejercicio de la función que le otorga a este ministerio el artículo 2 de la Ley 15 de 28 de febrero de 1958, en ocasión de hacer de su conocimiento la situación que paso exponerle y que, a mi juicio, pudiera configurar una posible infracción del Texto Constitucional.

El día jueves 30 de abril pasado, se apersonó a la Presidencia de la República un notificador del Órgano Judicial, con el objeto de proceder a notificar personalmente al Excelentísimo Señor Presidente de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, interpuesta en su contra y de la Ministra de Salud, la doctora Rosario Turner, por el licenciado Manuel Enrique Bermudez Ruidíaz, por haber dictado la orden de hacer contenida en el Decreto Ejecutivo N° 541 de 21 de abril de 2020, publicado en la Gaceta Oficial N° 29007 de esa misma fecha, debido a que, en su opinión, dicha orden de hacer contraviene disposiciones de la Constitución Política de la República de Panamá.

Según puede observarse en el contenido de la demanda en mención, en el apartado correspondiente a la indicación del nombre del funcionario público que impartió la orden de hacer impugnada, el accionante menciona de manera específica al “...Licenciado LAURENTINO CORTIZO COHEN Presidente de la República de Panamá, de generales desconocidas pero con domicilio en Avenida Eloy Alfaro, Edificio de la Presidencia de la República, Corregimiento de San Felipe, Distrito de Panamá...”, señalamiento que al admitirse la acción constitucional dio lugar a la diligencia de notificación personal antes mencionada que, en mi opinión, resulta contradictoria con lo previsto por el primer párrafo del artículo 186 de la constitución, cuyo texto es del siguiente tenor:

...

Según puede deducirse del sentido literal de la norma transcrita, los actos que el Presidente de la República realiza con la participación

del Ministro de Estado respectivo, que son aquellos que de manera expresa aparecen listados en el artículo 184 del propio Texto Constitucional, dentro de los cuales se ubica el Decreto Ejecutivo N° 541 21(sic) de abril de 2020, no tendrán valor si no son refrendados por estos últimos, según su competencia, quienes se hacen responsables de ellos. En virtud de lo anterior, cabría entonces preguntarle de la manera más respetuosa, si la diligencia de notificación personal que motiva esta nota, contraría o no la disposición constitucional.” (ver fojas 248-249).

Para el día 30 de abril de 2020, a las 11:30 a.m. el notificador Alexis Barrios se presentó a la oficina de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, con el fin de notificar a la Ministra de Salud, la Doctora Rosario Turner, sin embargo fue informado por la Licenciada Idaira de Chang, que la señora Ministra no se encontraba en su despacho debido a la situación de salud que confronta el país; por lo que regresó nuevamente a las 2:15 p.m., a las oficinas de Asesoría Legal del Ministerio de Salud, no obstante fue informado por al Licda. Verónica García que la señora Ministra de Salud no se encontraba en el Ministerio. (ver fojas 23-24).

Mediante Nota N° 2300-20-DMS de fecha 4 de mayo de 2020, la Doctora Rosario E. Turner M., Ministra de Salud, se notificó de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales objeto de estudio (ver fs. 25), y a través de la Nota N° 2305 DMS-OAL de 4 de mayo de 2020, rindió el informe de conducta y señaló:

“ ...

En nuestro orden constitucional los conceptos pandemia y emergencia sanitaria no se encuentran contemplados, pero sí el deber constitucional establecido en los artículos 109 y 110, de velar por la salud de la población de la República y el derecho del individuo a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, razón que motiva al Ministerio de Salud a proponer todas las medidas sanitarias adoptadas sobre la base de lo establecido en el Código Sanitario.

...

Que, ante los casos registrados y confirmados en nuestro país al 13 de marzo de 2020, era inminente extremar las medidas sanitarias para la mitigación de la enfermedad coronavirus (CoViD-19), por lo que el Consejo de Gabinete emitió la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, en la cual se declara el Estado de Emergencia Nacional y se dictan otras disposiciones, como

consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa CoViD-19, causada por la inminencia de la ocurrencia de nuevos **daños**, producto de las condiciones presentadas en ese momento por la pandemia.

El 17 de marzo de 2020, el Órgano Ejecutivo mediante Decreto Ejecutivo 490, decreta Toque de Queda, desde las 9:00 p.m. hasta las 5:00 a.m., exceptuando del cumplimiento de dicha medida a 18 actividades que normalmente ejercen personas en nuestro país, y añadiendo mediante Fe de Erratas publicada en la Gaceta Oficial No. 28983-A del 18 de marzo de 2020, en su numeral 22 a los abogados idóneos para el ejercicio de la defensa de personas detenidas por incidencias que se registren dentro del toque de queda.

Lo anterior evidencia el respeto del Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud, al derecho de defensa, mediante abogado idóneo, que deben tener las personas que pudiesen ser retenidas por incidencias durante el toque de queda. Este toque de queda fue cambiando sus horas de vigencia a consecuencia de la vertiginosa propagación del CoViD-19, que no solo estaba causando contagios, sino también fallecimientos. En todos estos cambios se mantuvo la excepción de los Abogados Idóneos, respetando siempre el derecho a la defensa de las personas que pudiesen tener algún inconveniente, debido al toque de queda.

La adopción de estas medidas de mitigación y distanciamiento físico se realizan en base a las proyecciones proporcionadas en el primer informe de nuestros asesores de la Comisión Multidisciplinaria para el Asesoramiento, dentro de los procesos para prevención y control de la enfermedad coronavirus (CoVid-19), que de no tomarse las medidas de distanciamientos físico podía haber una estimación de 122,410 personas afectadas y 5,019 pacientes críticos en Unidades de Cuidados Intensivos, por lo que en el peor de los escenarios pudiesen haber sido 2,500 fallecimientos y el colapso del sistema sanitario. (Ver anexo 6).

En ese orden de ideas, y velando por el bien superior, que en estos momentos se representan en la Vida y la Salud Pública, respetando la garantía constitucional contenida en el artículo 19 de la Constitución, el Ministerio de Salud con el apoyo solidario del Consejo de Gabinete, manifestado en la Resolución de Gabinete N° 16 de 24 de marzo de 2020, que aprueba respaldar las medidas tomadas por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, con la finalidad de controlar y mitigar la propagación del coronavirus (CoViD-19), procede a emitir varias **Medidas Sanitarias**, mediante Decretos Ejecutivos y Resoluciones Ministeriales, entre ellos, el Decreto demandado por el licenciado Bermúdez Ruidíaz, Decreto Ejecutivo N° 541 de 21 de abril de 2020, Que adopta nuevas medidas sanitarias para reducir, mitigar y controlar la propagación de la pandemia por la enfermedad coronavirus (CoVid-19) en el país, mismo en el cual se le amplía la movilidad a los Abogados Idóneos, ya no solo para el ejercicio de la defensa de personas detenidas por incidentes que se registren dentro del toque de queda, sino que, se les autoriza a movilizarse, dentro del toque de queda para realizar gestiones ante el Órgano Judicial, Ministerio Público, Autoridades de Justicia Administrativa, y aquellos que se encuentren prestando servicio en las dependencias públicas que mantengan gestiones

activas que requieran la presencia del abogado, siempre y cuando presenten la debida documentación que les faculte para la gestión a realizar. Cabe destacar que la Corte Suprema de Justicia mediante el Acuerdo N° 146 de 13 de marzo de 2020, declaró la suspensión de los términos judiciales a nivel nacional, como una estrategia para coadyuvar en la contención de la propagación del CoVid-19, y en muchos casos sus fatales consecuencias. (Anexo 7).

Además de las disposiciones legales emanadas a consecuencia del coronavirus (CoVID-19), la República de Panamá mediante Ley 38 de 05 de abril de 2011, adoptó el Reglamento Sanitario Internacional (2005) y sus anexos, que establece en su Artículo 2 que la finalidad y alcance es “prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y comercio internacionales”; Artículo 5. De conformidad con la Carta de Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los estados tienen el derecho de legislar y aplicar leyes en cumplimiento de las políticas de salud. Al hacerlo, respetarán la finalidad del presente reglamento; Artículo 22. numeral h. Las Autoridades competentes habrán previsto medidas de contingencia para afrontar eventos de salud pública inesperados. En este punto es oportuno destacar que conforme al Artículo 4 de la Constitución, la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional. (Anexo 8).

Es de suma importancia destacar que el Artículo 17 de la Constitución Política establece que es responsabilidad de las autoridades de la República de Panamá asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, también lo es, que los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales, como lo es la vida y la salud. De igual manera el Artículo 27, señala que el libre tránsito de toda persona dentro del territorio nacional está sujeta a las limitaciones que impongan las leyes o reglamentos incluyendo los de tipo sanitario, por lo que el desplazamiento de los abogados en situaciones extraordinarias como las que vivimos en estos momentos, que ha cegado vidas y producido enfermedad no puede estar por encima de las disposiciones sanitarias que se dicten para el bien común y mitigar el contagio del CoVid-19.

Con relación al ejercicio de las profesiones liberales consagradas en el Artículo 40, ninguna de ellas está por encima de otras de igual naturaleza, y específicamente la de la abogacía, por lo que están sometidas a cumplir con los reglamentos que establezca la Ley, lo que reiteramos que ninguna profesión está exenta de transmitir, contagiar y poner su vida en riesgo en situaciones pandémicas y de cumplir con las normas sanitarias impuestas por el Estado. En este orden de ideas, el Artículo 50 de la Constitución Política establece, que cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, como lo son las emitidas por el Órgano ejecutivo por conducto del Ministerio de Salud, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado, en este caso la abogacía,

deberá ceder al interés público o social, como lo es la vida y la salud pública.

Continuando con la exposición de nuestra actuación, en este informe de conducta, es de importancia reiterar el Artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, donde se establece como una función esencial del Estado, el velar por la salud de la población panameña.

Por todo lo antes expuesto, debemos señalar que el Decreto N° 541 de 24 de abril de 2020, no busca afectar el derecho a ejercer la profesión de abogado, ni intenta regular el privilegio de contar con una idoneidad para el noble ejercicio de la abogacía, dado que el citado decreto no lo establece en ninguno de sus artículos, por lo que persigue salvaguardar la vida y salud de toda la población, incluyendo la de los juristas panameños.

Finalmente, Honorable Magistrada, de la lectura del texto del artículo 55 de la Constitución Política de la República de Panamá, me permite deducir con meridiana claridad, que las dos (2) situaciones específicas que permiten decretar el Estado de Urgencia a que se refiere dicho artículo, son: 1) En caso de Guerra Exterior y 2) Perturbación interna que amenace la paz y el orden público; situaciones que pese a la Pandemia CoVid-19, no han ocurrido en el territorio nacional.” (fojas 29-35).

#### **IV. CONSIDERACIÓN Y DECISIÓN DEL PLENO**

Corresponde en esta etapa al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, determinar si el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 541 de 21 de abril de 2020, proferido por el Presidente de la República de Panamá y el Ministerio de Salud, vulneró o no las garantías fundamentales contempladas en los artículos 17, 18, 32, 40, 49 y 55 de la Constitución Política de la República de Panamá.

En este sentido el Pleno observa que el demandante sustenta la presente acción de amparo de garantías fundamentales en que la autoridad demandada vulneró las garantías constitucionales aducidas porque exige a los abogados idóneos para ejercer el derecho que durante el estado de Emergencia decretado por la pandemia del coronavirus, deban sacar un salvoconducto a través de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental para validar sus datos e idoneidad, afectando así la capacidad para poder brindar asistencia a una persona que requiera sus servicios, ya que desde el momento que una persona necesita una



representación legal para su defensa hasta el momento en que se obtenga el salvoconducto le han violado sus derechos fundamentales.

Por su parte, la autoridad demanda sustentó su decisión señalando que el Decreto Ejecutivo N° 541 de 24 de abril de 2020, no busca afectar el derecho a ejercer la profesión de abogado, ni intenta regular la idoneidad para ejercer la profesión de abogado, ya que el citado decreto no establece tal regulación en ninguno de sus artículos, sino que se sustenta en salvaguardar la vida y salud de toda la población, incluyendo la de los juristas panameños.

Una vez concretados los aspectos que encierran los argumentos de las violaciones a las garantías fundamentales y la posición de la autoridad demandada, este Tribunal de Justicia en función de Tribunal Constitucional debe partir expresando que reconoce la existencia de un grave problema de salud pública a nivel mundial del cual no es ajeno nuestro país, producto de la detección del COVID-19 que es una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus y que debido a su rápida propagación a nivel internacional la OMS ha elevado esta infección a pandemia.

Reconoce esta Máxima Corporación de Justicia que el Estado panameño a través del Órgano Ejecutivo ha tomado diversas medidas de orden sanitario tendientes a la contención de la propagación y mitigación de la pandemia COVID-19, entre ellas la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, establecer toque de queda, cercos sanitarios, suspensión de llegada y salida de vuelos internacionales, el cierre de ciertas actividades económicas, entre otras medidas que están sustentadas en recomendaciones dadas por la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de Salud, las cuales el Órgano Judicial también ha puesto en práctica.

Expresado lo anterior este Tribunal debe entrar a analizar si la orden emitida por la Autoridad demandada de disponer que los abogados idóneos deben obtener un salvoconducto, expedido por la Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG), para poder movilizarse a fin de ejercer la defensa de personas detenidas por incidencias que se registren dentro del toque de queda; realizar gestiones ante el Órgano Judicial, Ministerio Público, Autoridades de Justicia Administrativa, y aquellas que se encuentren prestando servicios en las dependencias públicas que mantengan gestiones activas; violenta sus garantías fundamentales, entre ellas el debido proceso, en relación con el derecho de defensa, ya que al contar con la idoneidad expedida por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia para desempeñar dicha profesión, no se requiere de otro requisito para ejercer esa ocupación.

En relación a la garantía del debido proceso tenemos que se encuentra recogida en el artículo 32 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

"Nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales, y no más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria."

En reiterados fallos de esta corporación de justicia, entre ellos sentencia de 29 de marzo de 2011 y 1 de marzo de 2011, se ha indicado que:

"El debido proceso como un derecho fundamental presenta una doble naturaleza, ya sea, como un derecho fundamental autónomo y como garantía.

Como derecho fundamental constituye un límite a la actividad estatal, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto de autoridad que pueda afectarlos. (Corte. IDH.

Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, No. 18, Párrafo 123.)

El derecho al debido proceso busca confirmar la legalidad y correcta aplicación de las leyes dentro de un marco de respeto mínimo a la dignidad humana dentro de cualquier tipo de proceso, entendido éste como "aquella actividad compleja, progresiva y metódica, que se realiza de acuerdo con las reglas preestablecidas, cuyo resultado será el dictado de la norma individual de conducta (sentencia), con la finalidad de declarar el derecho material aplicable al caso concreto." (ARAZI, Roland, Derecho civil y comercial, 2da. Edición, Editorial Astrea, 1995, Pág. 111.)

Por su parte, como garantía, el debido proceso es concebido como un mecanismo de protección de los restantes derechos fundamentales.

Para el ex -magistrado Arturo Hoyos, el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formula pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho. (HOYOS, Arturo, El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1996, Pág. 55)

Efectivamente, el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, entre los que se encuentra: el derecho a ser juzgado por un juez natural, **el derecho de defensa**, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, el principio de la doble instancia y la cosa juzgada, entre otros."

En relación a la garantía fundamental del debido proceso el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente:

“... el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá, se compone de tres elementos:

1. Ser juzgado por autoridad competente, es decir por el Juez Natural que no es más que el Juez a quien la propia Ley le confiere determinadas atribuciones;
2. Ser juzgado conforme al trámite legal, que debe ser el vigente según la Ley; y
3. No más de una vez por la misma causa penal, administrativa, policiva y disciplinaria, principio conocido como "nom bis in idem".

Pero además de estos derechos, se ha reconocido, que como parte del debido proceso las partes gozan de una serie de garantías procesales como lo son: la oportunidad de acceder válidamente a los tribunales de justicia y obtener una decisión o resolución judicial en base a lo pedido; ser juzgados en un proceso previamente determinado por la Ley y por motivos o hechos definidos con anterioridad; ser escuchado en el proceso, la posibilidad de aportar pruebas lícitas y contradecir las de la contraparte; derecho a obtener resoluciones debidamente motivadas y hacer uso de los medios de impugnación que otorga la ley, de tal manera que puedan hacer valer sus derechos o ejercer los mecanismos de defensa legalmente establecidos” (Fallo del 19 de noviembre de 2015. Exp.362-15).

En un pronunciamiento similar el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo del 6 de agosto del 2018, al resolver Acción de Amparo presentada por el Licenciado Ian Carlos Rodríguez Córdoba, en nombre y representación de la sociedad G.R. INGENIERÍA, S.A. contra la Sentencia No.43 (Fallo Oral Inmediato) de 9 de octubre de 2017, dictada por la Junta de Conciliación y Decisión No.12 Herrera- Los Santos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en relación al debido proceso señaló:

“La garantía del debido proceso que establece la Constitución Política en su artículo 32, tiene una consolidada existencia en nuestro Estado de Derecho, como institución fundamental garantizadora de los derechos fundamentales y ha sido objeto de copiosa jurisprudencia por parte de este Pleno, el cual, en conjunto con la Doctrina Constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ha ampliado su cobertura, esencialmente, a los siguientes aspectos procesales:

1. El acceso a la justicia sin restricciones.

2. El derecho a tener jueces independientes e imparciales.
3. **El derecho a contar con un abogado o a una defensa idónea.**
4. El derecho a la prueba.
5. El derecho a tener una sentencia motivada, y que ella pueda ser ejecutada rápidamente.
6. El derecho a la sustanciación del proceso en un plazo razonable, bajo apercibimiento de hacer responsables a jueces, magistrados y al Estado mismo por las dilaciones injustificadas.

Por otro lado, a través del Control de Convencionalidad, que ha llevado a cabo este Tribunal Constitucional, con la apertura que en estricto derecho le permite el artículo 4 y el inciso segundo, del artículo 17 de nuestra Carta Magna, el derecho a tener jueces, a ser oído y a tener un proceso con todas las garantías, ha fomentado en la jurisprudencia patria una evolución relevante en el concepto del debido proceso”.

El derecho a la defensa como componente de la garantía del debido proceso, consiste en la posibilidad jurídica y material de ejercer la defensa de los derechos e intereses de la persona ante cualquier autoridad (judicial o administrativa), de manera que se asegure la realización efectiva de los principios de igualdad de las partes y de contradictorio.

Este derecho está íntimamente relacionado con el ejercicio de la profesión de abogado, quien proporciona la asistencia técnica necesaria a la persona que se lo solicite; por ello la función plena de la abogacía garantiza una defensa eficaz de los ciudadanos y sus derechos, de tal manera que cualquier limitación a la libertad a la profesión de abogado haría ilusorio el derecho de defensa y la tutela judicial efectiva de la sociedad.

Dicho esto, es de relevancia señalar, que el ejercicio de la abogacía en la República de Panamá está regulado por la Ley N° 9 de 18 de abril de 1984, reformada por la Ley N° 8 de 16 de abril de 1993 y en la que se establece como único requisito para ejercer la profesión de abogado, certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior permite concluir que una vez la Corte Suprema de Justicia, por medio de la Sala IV previo cumplimiento de los requisitos de ley, otorgue a un nacional

panameño la idoneidad para ejercer la abogacía y esta idoneidad no haya sido suspendida, está en la capacidad legal de ejercer sin ningún otro tipo de requisito la profesión de abogado.

En atención a lo antes expuesto, este Tribunal de Justicia, en función de Tribunal Constitucional, advierte que exigir a los profesionales del derecho un salvoconducto de movilización expedido por la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), es un requisito no contemplado en la Ley que regula la profesión de la abogacía y por ello vulnera la garantía fundamental del debido proceso; ello en atención a que condiciona el ejercicio de la profesión de abogado a la obtención previa de un salvoconducto para la movilidad, requisito éste no contemplado en la Ley.

Imponer este requisito previo no contemplado en la Ley, impide la tutela judicial efectiva, ya que el abogado no podría asistir de manera inmediata a quien solicita sus servicios, a pesar de contar con una idoneidad que lo faculta para ello.

Es importante señalar que el artículo 28 del Decreto Ejecutivo N° 541 de 21 de abril de 2020, establece los procesos en los cuales actuarían los abogados idóneos, sin embargo es de relevancia señalar que los abogados no se limitan a acudir a su lugar de trabajo, sino que también han de presentarse a sedes policiales, judiciales, administrativas o de clientes, pues de ese modo se realiza el ejercicio profesional; por ello no puede supeditarse a que los abogados cada vez que deban movilizarse a atender una situación planteada deban solicitar un salvoconducto para su movilidad, lo cual como hemos abordado no es un requisito establecido en la Ley para ejercer la profesión de abogado, violando así el debido proceso y con ello cada uno de sus componentes. El profesional del derecho debe brindar la asistencia técnica requerida, en el momento que ocurra.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia es consecuente con el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Consejo de Gabinete, a raíz de la pandemia declarada por el COVID-19, mediante Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020. Para ello este Máximo Órgano de Justicia ha emitido varios Acuerdos, siendo el primero de estos el Acuerdo Número 146 de 13 de marzo de 2020, “por medio del cual se decreta la suspensión de los términos judiciales a nivel nacional”, y posteriormente se emitieron los siguientes acuerdos:

- Acuerdos N° 147 de 16 de marzo de 2020, “por medio del cual se modifica el acuerdo N° 146 de 13 de marzo de 2020, que decreta la suspensión de los términos judiciales a nivel nacional y se dictan otras disposiciones”.
- Acuerdo 158 de 19 de marzo de 2020, “por medio del cual se mantiene la suspensión de los términos judiciales, y se toman medidas adicionales para los despacho judiciales y administrativos a nivel nacional, y se dictan otras disposiciones.”
- Acuerdo N° 159 de 6 de abril de 2020, “por medio del cual se prorrogan las medidas adoptadas en el Acuerdo N° 158 de 19 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones”.
- Acuerdo N° 160 de 30 de abril de 2020, “por medio del cual se prorroga la suspensión de los términos judiciales, en todo el país”.
- Acuerdo N° 161 de 30 de abril de 2020, “por medio del cual se dictan medidas de transición y reorganización en todos los despachos judiciales, administrativos y defensa pública”.
- Acuerdo N° 163 de 5 de mayo de 2020, “por medio del cual se modifica el Acuerdo N° 161 de 30 de abril de 2020, toda vez que por error involuntario después del Segundo párrafo se siguió con el párrafo Cuarto cuando debió haber sido el párrafo Tercero, por lo que se hace necesario hacer las modificaciones respectivas”.
- Acuerdo N° 168 de 14 de mayo de 2020, “por medio del cual se prorroga la suspensión de los términos judiciales, en todo el país”.

- Acuerdo N° 186 de 8 de junio de 2020.

Ahora este Tribunal debe dejar sentado que a pesar de comprender la magnitud del problema de salud pública mundial provocado por la pandemia declarada por el COVID-19, es nuestro deber el garantizar los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en la República de Panamá, sin distinción alguna; por ello el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al tomar las medidas producto de la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, dispuso constituirse en sesión permanente, además dejó en funcionamiento diversos tribunales (penales, familia, niñez, Tribunales Superiores) para que atendieran aquellas situaciones urgentes, así como la jurisdicción constitucional para que conociera de las demandas de amparos de garantías, hábeas corpus, hábeas datas y demandas y advertencias de inconstitucionalidad.

En este sentido al encontrarse diversas jurisdicciones atendiendo sus competencias en todo el territorio de la República de Panamá, se requiere que los abogados idóneos puedan ejercer sus funciones, entre ellas el derecho de defensa, que conlleve el trasladarse donde se encuentre la persona que requiera de sus servicios y que por razón de las restricciones de movilidad o del toque de queda decretado no pueda ir a su oficina; por consiguiente el limitar una atención rápida en los asuntos que requieran la intervención de un profesional del derecho, por supeditarla a la obtención de un salvoconducto de movilidad (requisito no contemplado para el ejercicio del derecho), conlleva como hemos explicado la vulneración de la garantía fundamental del debido proceso.

Es importante señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante Resolución N°.1/2020 "PANDEMIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS", adoptado por la CIDH el 10 de abril de 2020, ha realizado una serie



de recomendaciones producto de la pandemia del virus que causa el COVID-19, entre ellas están:

**“24. Abstenerse de suspender procedimientos judiciales idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos y libertades, entre ellos las acciones de hábeas corpus y amparo para controlar las actuaciones de las autoridades, incluyendo las restricciones a la libertad personal en dicho contexto. Estas garantías deben ejercitarse bajo el marco y principios del debido proceso legal.**

...

**29. Abstenerse de restringir el trabajo y la circulación de las y los periodistas y personas defensoras de derechos humanos que cumplen una función central durante la emergencia de salud pública, con el objeto de informar y monitorear las acciones del Estado.** Los Estados no deben incluir a los comunicadores en las restricciones de circulación y tienen la obligación de permitir el acceso a las conferencias de prensa oficiales a todos los medios, sin discriminación por línea editorial, a excepción de las medidas necesarias y proporcionales para proteger la salud. Al mismo tiempo, los Estados deben respetar la reserva de sus fuentes informativas y evaluar la situación particular de riesgo de los periodistas y trabajadores de la comunicación, establecer medidas de bio protección adecuada y facilitarles acceso prioritario a evaluar su propio estado de salud.

...

**30. Garantizar que defensoras y defensores de derechos humanos puedan realizar su labor de defensa e información en el contexto de la pandemia.** Abstenerse de perseguir o detener a las personas defensoras de derechos humanos por la vigilancia que realizan respecto de la actuación del Estado ante la pandemia y frente a las eventuales vulneraciones a los derechos fundamentales, lo que incluye no someterles a procesos civiles o penales por sus opiniones, no detenerlas con base en el uso de figuras penales amplias o ambiguas, ni exponerlas al riesgo de sufrir ataques físicos o virtuales.”

Las recomendaciones antes transcritas, permiten concluir la necesidad que en esta pandemia declarada por el COVID-19 producto de la cual se han restringido ciertos derechos fundamentales a través de la emisión de Decretos Ejecutivos, se debe garantizar la plenitud de los derechos y libertades mediante diversas acciones judiciales, acciones éstas que en la gran mayoría son interpuestas por abogados y que por la urgencia de su naturaleza requieren que sean presentadas lo más pronto posible ante la autoridad judicial competente u otra autoridad que requiera la actuación de los y las abogadas; por ello, la necesidad de que no se

pueda restringir la circulación de los profesionales del derecho idóneos, a fin de garantizar su labor de defensa en el contexto de la pandemia .

Tomando en cuenta que los abogados son auxiliares de la justicia y que lo medular en este amparo de garantías constitucionales guarda relación con la incidencia directa que la profesión de abogado tiene en la salvaguarda y defensa de un Estado de Derecho, es que analizado el acto recurrido, estima esta Máxima Corporación de Justicia que le asiste la razón al activador constitucional, toda vez que se encuentra probada la violación a la garantía fundamental del debido proceso contemplada en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá; por consiguiente se CONCEDE la presente acción de amparo de garantías fundamentales.

#### **PARTE RESOLUTIVA**

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, **CONCEDE** la acción de amparo de garantías constitucionales promovida por el licenciado Manuel Enrique Bermúdez Ruidíaz, actuando en su propio nombre y representación, contra el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 541 de 21 de abril de 2020, proferido por el Presidente de la República de Panamá y el Ministerio de Salud.

Notifíquese.

**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

**OLMEDO ARROCHA OSORIO**

JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

CECILIO CEDALISE RIQUELME

MARIBEL CORNEJO BATISTA

HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA

LUIS R. FÁBREGA S.

MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL

Entrada: 254-2020