

LA PANDEMIA DE COVID-19 EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ: LAS DECISIONES DEL ESTADO DURANTE LA EMERGENCIA Y SUS CONSECUENCIAS

Sebastián RODRÍGUEZ ROBLES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El diseño y funcionamiento de la Constitución panameña*. III. *Una cronología de acontecimientos en Panamá en tiempos del COVID-19*. IV. *El reto actual de los constitucionalistas panameños y su rol post pandemia*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo hace una descripción de la toma de decisiones de los poderes del Estado en la República de Panamá, principalmente por el Órgano Ejecutivo. Se examina la efectividad de las medidas de emergencia sanitaria, cómo estas han repercutido en la protección de los derechos humanos y en la mitigación de la pandemia. Desafortunadamente, una serie de acontecimientos se han derivado de tales disposiciones, lo cual generó drásticos problemas, con consecuencias inmediatas, mediatas y, según se prevé, también a largo plazo.¹

Es un hecho muy conocido que la democracia, la tutela de los derechos humanos y, en suma, la Constitución siempre han sido objeto de amenazas y peligros que, incluso, al materializarse estos, producen la quiebra del Estado de Derecho. En este sentido, hemos pasado de las *causas evidentes* de este fenómeno, como *los golpes de estado, asonadas militares, perturbaciones a la paz y al orden público*, entre otras, a las *etiologías* microscópicas o imperceptibles, como el nuevo coronavirus SARS-Cov-2, que origina la pandemia por la

¹ Este trabajo es un examen en detalle y una actualización del anterior *Emergencia Sanitaria por COVID-19, Reflexiones desde el Derecho (II)*, Nuria González Martín (coord.), Serie Opiniones Técnicas sobre Temas de Relevancia Nacional núm. 15, UNAM, Ciudad de México, 2020.

enfermedad COVID-19, que ha puesto en jaque la fragilidad de nuestras instituciones.

Esta pandemia de COVID-19, tal como pasó con la peste negra, (s. XIV), la erróneamente denominada gripe española (s. XX, 1918), el SARS (2003), la Gripe Aviar o H5N1 (2005), Gripe A o H1N1 (2009-2010), el síndrome respiratorio de Oriente Medio (2012-2015), por citar solo algunas en la historia de la humanidad, son fuentes de gran pánico y desasosiego social. Algunas de las mencionadas han sido mucho más letales que otras. Por ejemplo, la peste negra y la gripe española ocasionaron 200 millones y 50 millones de víctimas, respectivamente.

No cabe duda que, actualmente, vivimos tiempos difíciles no solo en América Latina, sino en el mundo. La actual realidad del COVID-19 ha tocado a la débil democracia. Por esta razón, los constitucionalistas tienen un fuerte e indelegable compromiso, como hicieron en la década de los años setenta del siglo pasado, de recomponer o rediseñar las instituciones y los derechos humanos, partiendo desde la dignidad humana.

La importante publicación *The Economist*, describe el siguiente panorama:

Los gobiernos autoritarios están aprovechando la crisis de COVID-19: “En todas partes la gente tiene miedo. Muchos desean ser conducidos hacia terrenos seguros. Los aspirantes a hombres fuertes se apoderan de las herramientas coercitivas que siempre anhelaron, a fin de, según dicen, proteger la salud pública. Las grandes reuniones pueden ser fuentes de infección; incluso los gobiernos más liberales las están restringiendo. Los autócratas están encantados de tener una excusa tan respetable para prohibir las protestas masivas, que durante el año pasado sacudieron a India, Rusia y zonas enteras de África y América Latina. La pandemia da una razón para posponer las elecciones, como en Bolivia, o para avanzar con una votación mientras la oposición no puede hacer campaña, como en Guinea.”²

Al comienzo de la epidemia de COVID-19 en China, el resto de mundo *desestimó* la altísima capacidad de contagio del virus y, por qué no decirlo, ningún país estaba preparado. Los centros de investigación sobre enfermedades infecciosas, los investigadores científicos, los médicos especialistas y, por supuesto, el Estado y sus representantes, desconocían el comportamiento del virus. Existen claros ejemplos de científicos y de la clase política,

² https://view.newsletters.cnn.com/messages/15877695501093a0a55c44686/raw?utm_term=15877695501093a0a55c44686&utm_source=Fareed%27s+Global+Briefing%2C+April+24%2C+2020&utm_medium=email&utm_campaign=201287_1587769550117&bt_ee=N%2FSaPseBf7Bx6fjmYdVg9utLs3YoEoRuvgq5iRM279FgWkKj%2F6xQx6aRXWPQF1O%2F&bt_ts=1587769550117.

minimizando la fuerza viral de la referida enfermedad; principalmente, los llamados gobiernos populistas. Asimismo, al ser el COVID-19 una *enfermedad multisistémica* no se tiene, actualmente, certeza sobre las diversas formas de contagio, la inmunidad, las secuelas y el pronóstico de los infectados recuperados. La humanidad está esperanzada en una vacuna que, por ahora, parece que no llegará pronto.

La Organización Mundial de la Salud fue (en adelante OMS) informada, en noviembre, de la aparición en Wuhan, República Popular China, de una enfermedad que produce síntomas parecidos al SARS y las autoridades de ese país manifiestan que el brote infeccioso es “*prevenible y controlable*”.

La OMS declara que el brote aún no constituye una emergencia pública de interés nacional pues no hay evidencia de que el virus se propague fuera de China. No es hasta el 30 de enero que se notifica que el coronavirus es una emergencia global y tardíamente, el 11 de marzo, oficialmente, se declara la pandemia.

Debemos tener presente que la humanidad, en este momento, se enfrenta una enfermedad desconocida y amenazante que puede ser grave y mortal. Los sistemas de salud de las naciones con un sistema sanitario frágil están colapsados o en vías de estarlo. Esta pandemia no se había visto desde la gripe de 1918 que azotó al mundo. El ser humano tiene miedo y las redes sociales muestran datos verdaderos, mezclados con rumores y *fake news*.³

II. EL DISEÑO Y FUNCIONAMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN PANAMEÑA

Es importante, antes de entrar en materia, describir que la República de Panamá, tiene una extensión de 75,420 km, con una población aproximada, para el año 2019, de 4,500,000 millones de habitantes. El territorio está organizado en diez provincias, las que, a su vez, se dividen en distritos y estos, en circunscripciones denominadas corregimientos. Además, el país está compuesto por cinco comarcas indígenas.

Para entender el abordaje realizado la República de Panamá en torno a la pandemia debemos, de manera precedente, hacer un rápido examen acerca de la *anatomía y fisiología* del régimen constitucional panameño.

En este sentido, a grandes rasgos, podemos expresar que la Constitución establece que el gobierno de Panamá “*es unitario, republicano, democrático y representativo*”.

³ Cfr. Kamps, Bernd Sebastian y Hoffmann, Christian, *COVID Reference*, www.CovidReference.com, Steinhauser Verlag, Edición 2020~1, Umploaded, April 7, Hamburg.

Así las cosas, tenemos que el Órgano Legislativo es *unicameral* y está conformado por una corporación denominada “Asamblea Nacional” integrada por 71 miembros, que reciben el nombre de diputados, los cuales son elegidos por sufragio popular, en la misma fecha que se vota para el cargo de Presidente de la República: “Artículo 148. Los diputados serán elegidos por un periodo de cinco años, el mismo día en que se celebre la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República”.

El Órgano Ejecutivo está compuesto por el Presidente de la República y los Ministros de Estado. El presidente, de conformidad con las atribuciones dispuestas en la Constitución, podrá actuar por sí solo, con la participación del ministro del ramo respectivo o en Consejo de Gabinete en el cual intervienen todos los Ministros de Estado. El Consejo de Gabinete tiene la competencia de decretar el estado de urgencia y suspender determinados derechos fundamentales, como veremos más adelante.

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.

El Órgano Judicial está constituido, tal como lo establece el artículo 202 de la Constitución, por la Corte Suprema de Justicia, los tribunales y los juzgados que la ley establezca.

La Corte Suprema de Justicia integrada por nueve (9) magistrados, ejerce, en materia constitucional, un control *concentrado* de las leyes y actos emanados de los poderes públicos. Es decir, de las leyes formales, los decretos ejecutivos, los decretos con valor de ley, las resoluciones del Consejo de Gabinete, entre otros.

En otras palabras, es un control constitucional centralizado, amplísimo, no especializado que ejerce, de manera exclusiva y excluyente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia al decidir, con atributo de cosa juzgada, las pretensiones constitucionales de fondo o forma que se plantean mediante la acción popular de inconstitucionalidad, la objeción de inexecutable y las advertencias de inconstitucionalidad. Es una suerte de justicia constitucional de naturaleza ordinaria, pues no existe una Corte o Tribunal Constitucional, como órgano extra poder, en el sentido kelseniano de la expresión.⁴

⁴ Actualmente el control de constitucionalidad de las normas y actos jurídicos jurídicas

Por otra parte, la jurisdicción constitucional subjetiva o de protección de los derechos fundamentales y humanos, es una especie de un control constitucional no especializado que se ejerce de manera *jerarquizada, sectorizada y distribuida* por determinados componentes del Poder Judicial, por vía de la acción de amparo de garantías constitucionales (de naturaleza preventiva o reparadora), del *habeas corpus* (reparador, preventivo o correctivo), *habeas data* (propio e impropio) y mediante la acción de tutela del derecho al honor (derecho de rectificación, respuesta o réplica).⁵

Podemos decir que el poder judicial sufrió una parálisis durante la pandemia producto de la nueva situación que implicó la necesidad de suspender los términos⁶ por la gravedad de la misma; algunos jueces y funcionarios administrativos se contagiaron con el virus del COVID-19. Desde este contexto fáctico, el control de constitucionalidad objetivo y los mecanismos de protección de los derechos humanos, como el *habeas corpus* el amparo de derechos fundamentales y el *habeas data* funcionaron, por efectos de la pandemia, “*a media máquina*”. Debe, no obstante, reconocerse que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia puso especial atención y cuidado en evitar la paralización de la justicia penal.

Para no interrumpir el servicio de administración de justicia, quedan exceptuados:

1) Las Oficinas Judiciales, Magistrados y Jueces del Sistema Penal Acusatorio, que continuarán rigiéndose bajo los artículos 2 (segundo párrafo), 12, 127, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 237 y 240 del Código Procesal Penal.⁷

en Panamá, denominada por este autor como justicia constitucional nomofiláctica, es monopolizada por la Corte Suprema de Justicia. En este sentido, el sistema panameño se asemeja al modelo germano-austríaco de jurisdicción constitucional que implica la derogación de la norma acusada y la centralización de esa importante función en un tribunal especializado ajeno al Poder Judicial. Sin embargo, existen claras diferencias con dicho modelo, pues nuestro ordenamiento no atribuye la justicia constitucional objetiva a un tribunal constitucional especializado, como sucede en Alemania y Austria. Cfr. Fix Zamudio, Héctor y Ferrer MacGregor, Eduardo, México y la Constitución de 1917: Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional.

⁵ La justicia constitucional subjetiva u homofiláctica, como este autor la denomina, tiene como finalidad la tutela o defensa de los derechos fundamentales de las personas. *Ibidem*.

⁶ Producto de la pandemia del COVID-19, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ordenó la suspensión de términos, desde el lunes 16 de marzo de 2020 hasta el domingo 21 de junio de 2020, mediante el Acuerdo No. 146 de 13 de marzo de 2020, Acuerdo No. 158 de 19 de marzo de 2020, Acuerdo No. 159 de 6 de abril de 2020, Acuerdo No. 160 de 30 de abril de 2020, Acuerdo No. 168 de 14 de mayo de 2020, y Acuerdo No. 186 de 8 de junio de 2020.

⁷ Mediante acuerdo N°159 de 6 de abril de 2020, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia prorroga las medidas adoptadas mediante el Acuerdo N° 158 de 19 de marzo de 2020,

Este fenómeno estuvo un poco menos acentuado en el poder legisferante pues a pesar de los contagios de algunos diputados y personal administrativo pudieron trabajar las comisiones y sesionar, aprobándose algunas leyes, aunque objeto de muchas inconformidades y críticas por diversos sectores de la sociedad, como la ley de moratoria bancaria.⁸

El Órgano Ejecutivo, *hiperpresidencialista* y, en la realidad, muy *centralizado* gestionó, con marcadas deficiencias, la pandemia. Faltó una debida articulación y coordinación de las medidas sanitarias, sociales y económicas del gobierno central con los gobiernos locales. Esta apuntada deficiencia trajo como consecuencia que las directrices de salud pública y las repuestas o auxilios a las necesidades económicas y sociales no llegaran o fueran recibidas tardíamente en las regiones.

Tanto la Constitución como la Ley Formal establecen en cada uno de los Distritos, municipios, que constituyen los gobiernos locales. En este sentido, el artículo 1 de la Ley N° 106 de 8 de octubre de 1973, define al municipio como “una organización política *autónoma* de la comunidad establecida en un Distrito. La Organización Municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”. La inexistencia, en la práctica, aunque no en el ordenamiento jurídico,⁹ de un esquema fuerte pero coherente de descentralización administrativa municipal, trajo consigo serios problemas.

El artículo 236 de nuestra Constitución que forma parte del título... dice:

Artículo 236. El Estado complementará la gestión municipal, cuando esta sea insuficiente, en casos de epidemia, grave alteración del orden público u otros motivos de interés general, en la forma que determine la Ley.

y se dictan otras disposiciones, toda vez que en estos momentos el país se encuentra en una emergencia sanitaria a raíz de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, provocada por el Coronavirus identificado como COVID-19.

⁸ Ley N°156 de 30 de junio de 2020, publicada en Gaceta Oficial N° 29059 de miércoles 01 de julio de 2020.

⁹ Artículo 233. Al Municipio, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne a Constitución y Ley.

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencia y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.

En el siguiente punto examinaremos las decisiones tomadas por este.

III. UNA CRONOLOGÍA DE ACONTECIMIENTOS EN PANAMÁ EN TIEMPOS DEL COVID-19

Una breve descripción de los hechos acerca de la aparición del COVID-19, en nuestro país, pone de manifiesto que el Ministerio de Salud, anuncia que el primer caso de la enfermedad se trató de una mujer de 40 años que ingresó al país, el domingo 8 de marzo, por la terminal aérea de Tocumen, sin ningún control, procedente de Madrid. Por otra parte, la primera muerte por COVID-19, es anunciada el 11 de marzo; se trataba de un adulto de sesenta y cuatro (64) años con comorbilidades y cuyo diagnóstico inicial fue neumonía atípica (por *mycoplasma*).¹⁰

En vista de los hechos, mediante Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020,¹¹ el Consejo de Gabinete procedió a declarar un “Estado de Emergencia Nacional, como consecuencia de los efectos que generaría la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el coronavirus y la inminencia de nuevos daños, producto de las condiciones de esta pandemia”. El aludido instrumento jurídico *autorizó la contratación de bienes y servicios mediante procedimiento excepcional de compra directa* y se aprobó una suma total para las contrataciones especiales por cincuenta millones de balboas (B/.50,000,000), en un periodo de 180 días calendario. Además, autorizó a los Ministerios de Gobierno y Seguridad y a otros organismos estatales para aceptar y distribuir las donaciones y contribuciones de organismos internacionales.

La declaración del estado de emergencia nacional fue duramente criticada por los juristas. El reparo guarda relación con la *inexistencia*, en el ordenamiento jurídico panameño de un “*estado de emergencia nacional*”; tal como lo denomina la Resolución de Consejo de Gabinete NÚM. 11 de 13 de marzo de 2020.

El artículo 55 de la Constitución Política, en cambio, se refiere al *estado de urgencia*, cuyos presupuestos son muy distintos a una emergencia sanitaria y *se da únicamente en caso de guerra exterior y de graves perturbaciones que amenacen la*

¹⁰ <https://medlineplus.gov/spanish/ency/article/000082.htm>.

La neumonía por micoplasma es causada por la bacteria *Mycoplasma pneumoniae* (M. pneumoniae). Este tipo de neumonía también se conoce como neumonía atípica debido a que los síntomas son diferentes de los de la neumonía que es causada por otras bacterias comunes.

¹¹ Publicado en Gaceta Oficial Digital N° 28979-B de viernes 13 de marzo de 2020.

paz y orden público en el cual se pueden suspender nueve (9) derechos fundamentales, con control posterior del órgano legislativo:

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

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

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

Como nos ilustra el jurista Carlos González Ramírez,¹² el propio gobierno reconoce que la Resolución de Consejo de Gabinete mencionada *supra* “han tenido el efecto de suspender garantías fundamentales, tal como se desprende de la comunicación que hiciera la Misión de Panamá ante la Organización de Estados Americanos, en la que indica que notifica dicha suspensión en cumplimiento del artículo 27, numeral 3 de la Convención Americana de Derechos Humanos”.¹³

Es importante manifestar aquí que nuestro ordenamiento jurídico incluyendo la Constitución (artículo 55) y las leyes formales o materiales no contienen reglas claras para la contención y manejo de epidemias, que permita la suspensión de derechos constitucionales. Toda vez el artículo 55 solamente permite la suspensión en dos supuestos *a)* En caso de *guerra exterior* o *b)* *Perturbación interna que amenace la paz y el orden público*.

¹² González Ramírez, Carlos Ernesto, *Consideraciones en torno al marco institucional de Panamá en tiempos de pandemia*, s/p, Panamá, 2020.

¹³ Artículo 27. Suspensión de Garantías.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en 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 hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Nuestro maestro, el Dr. César Quintero, en su obra *Derecho Constitucional* escrita cuando regía la Constitución de 1946, se refiere a la suspensión temporal de algunos derechos y garantías.¹⁴ En la actualidad, luego de decretarse por, el Consejo de Gabinete, el estado de urgencia quedan suspendidos los *siguientes*: *a*) la libertad corporal (art. 21); *b*) los derechos y las garantías del detenido (art. 22); *c*) la acción de habeas corpus en todas sus modalidades (art. 23); *d*) la inviolabilidad del domicilio (art. 26); *e*) la libertad de tránsito (art. 27); *f*) la inviolabilidad de la correspondencia y demás documentos privados, (art. 29); *g*) la libertad de expresión (art. 37); *h*) el derecho de reunión (art. 38), e *i*) la propiedad privada (art. 47).

Por otra parte, el Código Sanitario panameño se dictó en el año 1947, recién finalizada la Segunda Guerra Mundial y sus regulaciones y disposiciones han sido, desde hace mucho tiempo superadas por la realidad. Las disposiciones que regulan la emergencia sanitaria pueden encontrarse en los artículos 85 numerales 9 y 10 y en las disposiciones 137 y 138 de dicha excerta.¹⁵

¹⁴ No obstante, todas las Constituciones contienen una cláusula que permite a la autoridad civil suspender temporalmente algunos de los derechos y garantías por las mismas Cartas consagrados. La facultad de decretar la suspensión de ciertos derechos y garantías constitucionales puede ser ejercida por la aludida autoridad cuando la misma ha reconocido y declarado la existencia de un estado de sitio. Procede, por tanto, tratar de aclarar el sentido de esta expresión tan usada como indefinida.

1. El estado de sitio. El término sitio —no en su sentido de lugar o paraje, sino en relación con el verbo *sitiar*— significa cerco militar que se pone a una plaza, fuerte o a otro objetivo bélico. Se dice que una ciudad o un lugar están sitiados cuando se hallan rodeados por fuerzas militares hostiles a las fuerzas o autoridades que permanecen en dicha ciudad o lugar.

Ahora bien, si las fuerzas sitiadoras pertenecen a otro Estado, se está en presencia de una guerra exterior o internacional y, concretamente, de una agresión o de una invasión, causadas por dicha guerra. En cambio, si son nacionales del mismo Estado, levantados en armas, se trata de una sublevación, o de una rebelión o de una revolución armada, o sea, de una guerra interior, civil o intestina.

¹⁵ Artículo 85. Son atribuciones y deberes del Departamento Nacional de Salud Pública, en el orden sanitario nacional:

⁹ Ordenar el aislamiento, cuarentena, observación y vigilancia de toda persona, aunque estuviere en aparente buen estado de salud, cuando la ausencia de la medida constituya daño real o potencial para la salud de la colectividad. Tales medidas solo podrán practicarse por el mínimo de días necesarios para cada caso y se evitará adoptarlas cuando no sean de reconocida eficacia; ...

10) Adoptar las medidas de emergencia que sean imprescindibles e impostergables en caso de epidemia u otras calamidades públicas. En estos casos la autoridad sanitaria, o su representante local, asumirá de hecho la dirección de los trabajos conducentes a la protección de los asociados, y deberá rendir al Ejecutivo, dentro de los cinco días siguientes, informe detallado de las actividades desarrolladas. El ministerio del ramo determinará el régimen

Así las cosas, el aparato estatal reaccionó, frente al COVID-19, mediante la expedición de drásticas regulaciones de orden sanitario, de seguridad pública que implican el control de la movilidad personal (toque de queda,¹⁶ con salidas limitadas por día, sexo y horario para la compra de productos de primera necesidad), cierre temporal para todos los establecimientos comerciales y empresariales,¹⁷ migratorias,¹⁸ la prohibición de reuniones públicas, privadas, limitaciones laborales,¹⁹ establecimiento de ley seca²⁰ y hasta se ha afectado, sensiblemente, el ejercicio de profesiones liberales, como la abogacía, entre otras.

Nuevamente, Carlos Ernesto González Ramírez, hace un planteamiento interesante al expresar que al establecerse salidas por género (masculino

que deberá adoptarse posteriormente. La autoridad sanitaria podrá contratar el personal transitorio que se necesite para hacer frente a la situación;

Artículo 137. Los enfermos, portadores y contactos de enfermedades transmisibles, podrán ser sometidos a aislamiento, cuarentena, observación o vigilancia, por el tiempo y en la forma que determine la autoridad sanitaria; la cual podrá proceder, además, según el caso a la desinfección concurrente o terminal, desinsectación, desinsectación, desratización, fumigación, etc., de los locales u objetos que tengan relación con el enfermo. Iguales medidas podrán aplicarse cuando sean practicables a otros locales de uso público o privado, sobre todo en caso de epidemia.

Artículo 138. En caso de epidemia amago de ella, el Órgano Ejecutivo, a petición del Director General de Salud Pública, podrá declarar como zona epidémica sujeta a control sanitario cualquier porción del territorio nacional y determinará las medidas extraordinarias que autorice para extinguir o evitar la propagación del peligro. Salvo declaración contraria, estas medidas caducarán automáticamente treinta (30) días después de presentado el último caso epidémico de la enfermedad.

¹⁶ Decreto Ejecutivo #490 del 17 de marzo de 2020, que declara toque de queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones (MINSNA).

¹⁷ Decreto Ejecutivo #500 del 19 de marzo de 2020, que aprueba medidas adicionales, para reducir, mitigar y controlar la propagación de la pandemia por la enfermedad coronavirus COVID-19 en el país (MINSNA), Decreto Ejecutivo #541 del 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 (MINSNA).

¹⁸ Decreto Ejecutivo #241 del 14 de marzo de 2020, que suspende temporalmente los vuelos provenientes de Europa y Asia, así como hacia esos destinos (MINGOB). Decreto Ejecutivo #217 del 16 de marzo de 2020, que dicta medidas temporales de control migratorio en la República de Panamá, para personas nacionales y extranjeras (MINSEG).

¹⁹ Decreto Ejecutivo #71 del 13 de marzo de 2020, que reglamenta temporalmente el artículo 189 del Código de Trabajo (MITRADEL). Decreto Ejecutivo #78 del 16 de marzo de 2020, que establece medidas de carácter laboral para evitar el contagio del COVID-19 en las empresas del país (MITRADEL). Decreto Ejecutivo #378 del 17 de marzo de 2020, que establece medidas para evitar el contagio del COVID-19 en la Administración Pública.

²⁰ Decreto Ejecutivo #507 de 24 de marzo de 2020, Que amplía el toque de queda decretado mediante el Decreto ejecutivo #490 de 17 de marzo de 2020 y dicta otras disposiciones (MINSNA).

/ femenino), los varones tienen menos días para transitar que las mujeres, lo que hace a la norma discriminatoria. Adicionalmente, aunque formalmente Decreto Ejecutivo N° 490 del 17 de marzo de 2020, que declara el toque de queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, no contemple los transexuales, al no aclarar cómo se aplica ese decreto a la referida población, los agentes de policías los han discriminado *de facto*.

Explica que la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos es clara en que no se pueden limitar los derechos humanos absolutos o inviolables y cita, como ejemplo, que al prohibir el consumo de bebidas alcohólicas, incluso en la propia vivienda, el Estado invade la esfera íntima del individuo por lo que considera que pudiera estarse ante una conculcación de estos derechos humanos.²¹

Se han dictado gran cantidad de regulaciones normativas para mitigar la pandemia expedidas bajo la fórmula de Resoluciones del Consejo de Gabinete y Decretos Ejecutivos. Incluso hemos visto una serie de *comunicados o avisos*, carentes de formalidad jurídica que, de hecho, constituyen una *nueva receta panameña para expresar la voluntad de la administración*. Una suerte de *actos administrativos ilegítimos*, sin firma que, en la mayoría de los casos, salen a conocimiento público anticipadamente al dictado de una norma jurídica que les otorgue validez, por lo menos comunicativa.

En Latinoamérica, la República de Panamá se encuentra entre los países mayormente afectados por el COVID-19; asimismo se señalan en este grupo: a Brasil, México, Perú, Ecuador, Colombia y República Dominicana.²²

Un importante diario nacional informó, para la fecha del 11 de julio de 2020, el aumento dramático de las cifras de la pandemia:

Panamá reportó 1,040 nuevos casos positivos de COVID-19, para un total de acumulado de 43,257. El Ministerio de Salud detalló que a la fecha se aplicaron 3,064 pruebas, para un porcentaje de positividad de 34% y se han registrado 24 muertes en las últimas 24 horas, que suman 863 acumuladas, con una letalidad del 1.99%. Los casos activos a la fecha se mantienen en 20,968 y se contabilizan 21,426 pacientes recuperados. En aislamiento domiciliario se reportan 19,849 personas, de las cuales 19,193 se encuentran en casa y 656 en hoteles-hospitales. Los hospitalizados suman 1,119. De ellos, 959 en sala y 160 en unidades de cuidados intensivos.²³

²¹ González Ramírez, Carlos Ernesto, Consideraciones en torno al marco institucional de Panamá en tiempos de pandemia, s/p, Panamá, 2020.

²² <https://es.statista.com/estadisticas/1105121/numero-casos-covid-19-america-latina-caribe-pais/>.

²³ <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200710/panama-reporta-1-040-nuevos-casos-covid-19-24-muertes>.

Debemos mencionar que el manejo de la pandemia trajo consigo el desgaste de la confianza y de la credibilidad del gobierno. Por ejemplo, en Panamá a medida que el virus se propague, los desafíos para una adecuada gobernanza serán aún más dramáticos. La emergencia sanitaria colisionará con la falta de capacidad del gobierno, con el alcance muy limitado de las instituciones públicas para aliviar las necesidades de la mayoría de los sectores de la población lo que ocasionará poca confianza de los ciudadanos en el Estado.

El distanciamiento social será difícil de observar en los barrios pobres, especialmente si los residentes dependen del trabajo informal para sobrevivir. Al mismo tiempo, el gobierno tendrá serias dificultades para hacer llegar a la población los recursos necesarios para mitigar los efectos de la recesión económica. Serán esenciales los sólidos esfuerzos de asistencia internacional, pero una capacidad de implementación insuficiente puede dificultar su eficacia. En países que ya están sufriendo conflictos o inestabilidad prolongada, las presiones de la pandemia y la cascada resultante de fallas de gobernanza podrían conducir a un colapso estatal al menos parcial.

Es probable que las respuestas del gobierno a la pandemia generen sospechas de la corrupción. La crisis incrementa rápidamente necesidades médicas y los suministros escasos en Panamá inevitablemente presentaron oportunidades para el aumento de precios.

Los posibles actos de corrupción socavan la efectividad de las respuestas de salud pública, particularmente si se desvían recursos valiosos de áreas de alta necesidad o si se niega tratamiento a los ciudadanos.

Como explica el profesor argentino, Néstor Pedro Sagüés, la problemática del Derecho de Emergencia no es un tema exclusivamente académico, sino un asunto que pone a prueba las bases mismas del Estado de Derecho:

El derecho de emergencia como opción constitucional actúa cuando los poderes públicos, en razón de la emergencia, adoptan normas y medidas que no serían constitucionales en circunstancias ordinarias.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha elaborado una especie de derecho consuetudinario constitucional regulatorio de la emergencia como opción constitucional, en base a cuatro recaudos claves: realidad de la emergencia, transitoriedad del derecho de emergencia, legitimidad —razonabilidad— del mismo, y sometimiento a la Constitución. Para esto último, exige que no haya frustración, sino solo suspensión de los derechos constitucionales en juego, durante la emergencia.²⁴ (Las cursivas son nuestras).

²⁴ Sagüés, Néstor Pedro, *La Constitución bajo tensión*, Colección Constitución y Democracia, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2016, pp. 95 y 96.

Para culminar este punto debemos agregar que la realidad de la pandemia del COVID-19, nos impone seguir las reglas sanitarias para la mitigación del virus con la finalidad y la esperanza de que nuestras vidas vuelvan a un estado de “normalidad”.

Compartimos con el profesor Maximiliano Toricelli, el pensamiento de que los objetivos de la cuarentena pueden y deben cumplirse desde el paradigma de un Estado Constitucional de Derecho, en el cual funcionen los órganos o poderes legislativo y judicial.²⁵ Es, sin duda, el momento de pensar en la *compatibilización* de la emergencia sanitaria con los principios del Derecho Constitucional y Convencional: dignidad humana, legalidad, razonabilidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros; aún ante situaciones límite como las que hoy padecen los individuos para el ejercicio de sus derechos y libertades como la vida, la salud, la movilización personal, el trabajo, el ejercicio de las profesiones liberales, (la abogacía, entre otras), el derecho al comercio, etcétera.

IV. EL RETO ACTUAL DE LOS CONSTITUCIONALISTAS PANAMEÑOS Y SU ROL POST PANDEMIA

La nueva pandemia de coronavirus no solo está causando destrucción en la salud pública y la economía global, sino que está alterando la democracia y la gobernanza en la mayoría de las naciones, incluyendo, desde luego a Panamá. El COVID-19 ha aumentado significativamente el riesgo de afectar la democracia e imponer el autoritarismo y la arbitrariedad.²⁶

De lo expuesto en esta investigación se percibe que la dramática aparición y la vertiginosa propagación global del COVID-19 ha generado, en la mayoría de los Estados, la idea de que una de las “rutas” o “claves” para contener y combatir la pandemia del COVID-19 consiste en “*desactivar la Constitución*” y esto se percibe en nuestro país.

Es decir, percibimos un *renovado autoritarismo* que ve en el Derecho Constitucional y en las instituciones democráticas un estorbo durante este episodio mundial.

Los constitucionalistas debemos actuar como sujetos operadores del cambio social, orientando y coadyuvando con el Estado para lograr *conciliar*

²⁵ Toricelli, Maximiliano, La pandemia y el derecho constitucional en Argentina, publicado en la revista electrónica, <http://www.ladefensa.com.ar>, Buenos Aires 2020, p. 10.

²⁶ Brown, Frances Z. et al., ¿Cómo el coronavirus va a remodelar la democracia y la gobernanza a nivel global? <https://carnegieendowment.org/2020>

las medidas de la emergencia sanitaria con el respeto de los derechos humanos y la democracia. Así lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Declaración de jueves 9 de abril de 2020 titulada “COVID-19 y Derechos Humanos: *Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales*”:

Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales, ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos. Debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los *principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución* de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana. (El destacado es nuestro).

Una vez superada la pandemia podemos prever que el papel del constitucionalista puede ser mucho más arduo. Nos tocaría en la República de Panamá, por ejemplo, restaurar, replantear y rediseñar nuestras instituciones democráticas, la efectividad y tutela de nuestros derechos humanos; esperamos, con optimismo, poder contribuir con reformas o cambios constitucionales al respecto.

A manera de colofón, nos parece importantísimo hacer referencia a lo que destaca el maestro Diego Valadés, respecto a la constitucionalización del *derecho a la verdad* que sería otro significativo aporte de la doctrina mexicana:

No se debe confundir el derecho de acceso a la información, que forma parte de muchos sistemas jurídicos, con el derecho a la verdad. El primero se agota con el conocimiento de lo que consta en los repositorios oficiales, *en tanto que el segundo atañe a la autenticidad de la palabra de quienes ocupan cargos de alta jerarquía política y administrativa.*

...Al establecer en la Constitución el derecho a la verdad se elevaría el nivel de la confianza social y se mostraría que aquí no hay nada que ocultar. Todo, para bien de la democracia.²⁷

²⁷ https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/derecho-a-la-verdad-2020-05-20/op180424?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b65743a--.

Valadés, en reciente conferencia, también se ha referido al *derecho a la verdad* y al principio de *interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución española:

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Esta línea de pensamiento es una clara manifestación de la ampliación y progresividad de los derechos humanos, posición con la cual concordamos.

Debemos tener presente que en la actualidad estamos frente a una situación dramática global, sin precedentes recientes, como es la pandemia del nuevo coronavirus SARS-Cov-2, en la cual los derechos humanos pueden verse gravemente afectados por la arbitrariedad y negligencia del Estado en la protección de la vida y salud con la menor afectación del núcleo duro de otros derechos fundamentales. Sin embargo, la doctrina mayoritaria, concibe el llamado derecho a la verdad, de forma más restringida; obviamente el planteamiento es sugestivo ante una situación nueva y de difícil predictibilidad.²⁸

En esa dirección, la falta de transparencia, la ausencia de una oportuna y adecuada de rendición de cuentas, como ya adelantamos, debilita la confianza del ciudadano hacia las autoridades. La actuación oscura, dudosa de la administración pública, concretamente de quienes han sido elegidos mediante el sufragio, deslegitima su representación democrática. El profesor argentino Néstor Pedro Sagüés, sostiene:

...debe subrayarse que la representación política, entendida como relación representativa en la esfera existencial del derecho constitucional, se fundamen-

²⁸ El derecho a la verdad, la Corte Interamericana de Justicia lo plantea respecto a dos dimensiones claramente establecidas: la primera, de carácter convencional con base en los convenios de Ginebra y las convenciones relativas a las desapariciones forzadas, tiene que ver con los familiares de las víctimas a conocer la suerte y el paradero de sus familiares. La segunda dimensión es la de la que se refiere al derecho que tiene la sociedad para conocer las causas, modos y consecuencias de los conflictos que generan graves violaciones de derechos humanos. Es un privilegio que surge de la lucha contra la impunidad, tiene el valor de costumbre internacional en virtud de la aceptación de sus rasgos generales y también de la práctica reiterada y uniforme que se ha dado en materia de comisiones de la verdad en el mundo. Este derecho implica, para su satisfacción, un deber a cargo del Estado consistente en construir modelos de comisiones de verdad para lograr la investigación de los hechos y la difusión de los resultados.

ta no solo en los comicios en que fue ungido el representante, sino también en la voluntad continuada de los representados de reconocerlo como representante suyo. Cuando tal adhesión o reconocimiento disminuye sensiblemente o falta, el representante padece de anemia representativa y corre el riesgo de disminuir o perder fácticamente su rango.²⁹

Lamentablemente, durante esta pandemia han ocurrido eventos que han plantado la incertidumbre ciudadana ante algunas conductas oficiales. Por ejemplo, la suspensión de las conferencias de prensa, en momentos tan importantes con el desescalamiento de la cuarentena o “lockdown”; el desconocimiento de las razones de destitución de importantes funcionarios públicos, la falta de claridad en algunas adquisiciones de obras, bienes y servicios, entre otros.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AYALA CORAO, Carlos, *Los retos de la pandemia del COVID-19 para el Estado de Derecho*, s/p, Washington College of Law, 26 de abril de 2020.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *México y la Constitución de 1917: Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional*.
- KAMPS, Bernd Sebastian y HOFFMANN, Christian, *Covid Reference*, *www.CovidReference.com*, Steinhauser Verlag, Edición 2020~1, Unploded, April 7, Hamburg.
- QUINTERO, César, *Derecho Constitucional*, San José, Lehman, 1967, t. 1.
- SAGUÉS, Néstor Pedro, *La Constitución bajo tensión*, México, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2016.
- TORICELLI, Maximiliano, *La pandemia y el derecho constitucional en Argentina*, Buenos Aires, 2020, disponible en: <http://www.ladefensa.com.ar>.
- VALADÉS, Diego, “Reflexiones constitucionales a propósito del COVID-19” en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (coord.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19, Reflexiones desde el Derecho (II)*, México, UNAM, 2020.

²⁹ <https://www.lanacion.com.ar/416737-representantes-y-representatividad>