REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado **DARÍO EUGENIO CARRILO GOMILA**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, para que se declaren nulos, por ilegales, los artículos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, ambos emitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

I. ACTO IMPUGNADO

El Acto administrativo impugnado son los artículos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, ambos emitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), "*que dicta medidas sobre los arrendamientos, procesos de lanzamiento y desalojo, y*

se dictan otras medidas", que resuelve:

"**Artículo 1.** Suspender por el término que dure el Estado de Emergencia Nacional, los efectos jurídicos del Decreto Ejecutivo No. 294 de 7 de diciembre de 1994 y el Decreto Ejecutivo No. 7 de 10 de enero de 1995, en los términos del presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 2. Suspender todos los trámites de los procesos de lanzamiento y desalojo de bienes inmuebles destinados para uso **habitacional,** establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docente, sin distinción del canon de arrendamiento, mientras dure el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Órgano Ejecutivo.

Artículo 3. Se faculta al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial para conocer de todos los contratos de arrendamiento contemplados en la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, modificada por la Ley 28 de 12 de marzo de 1974, sin excepción del monto del canon de arrendamiento.

Artículo 4. En el caso de los contratos de arrendamiento que terminen durante el periodo en que se encuentren suspendidas las medidas de lanzamiento y desalojo; los mismos se extenderán, manteniendo las mismas condiciones contractuales, por el periodo de la vigencia de este Decreto Ejecutivo.

Artículo 5. Mientras dure el Estado de Emergencia Nacional y hasta dos meses luego del levantamiento de esta medida, los arrendatarios afectados por la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19, que no tengan la posibilidad de pagar su canon de arrendamiento, podrán acogerse al artículo 2 del presente Decreto Ejecutivo. Se ordena la suspensión de pago de los cánones de arrendamiento, las cláusulas de incrementos y las relativas a intereses por mora de los contratos, mientras dure esta medida.

En el caso de los arrendamientos comerciales, el aplazamiento del canon de arrendamiento se iniciará a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional y se mantendrá hasta dos meses luego del levantamiento de las restricciones de apertura de los bloques y actividades económicas respectivas, que permitan el inicio de operaciones que aplique al comercio.

Las obligaciones contractuales, serán exigibles, mas no pagaderas sino hasta dos meses después de levantado el Estado de Emergencia Nacional y de acuerdo con lo establecido por las partes en acuerdo privado. No obstante, las obligaciones derivadas de sus contratos mantendrán su vigencia.

Artículo 6. Después de haber cesado los efectos de la Declaratoria del Estado de Emergencia Nacional y hasta dos meses después de haberse levantado la mismo (sic), si el arrendatario se niega a cancelar al arrendador los cánones de arrendamiento dejados de pagar durante dicho período y no cumpla con el mutuo acuerdo firmado, serán opción de la parte afectada recurrir en caso de incumplimiento ante la jurisdicción ordinaria. En el caso de no existir cláusulas de incumplimiento, pactadas con anterioridad, será aplicable lo estipulado en la Ley 93 de 4 de octubre de 1973.

Artículo 7. El arrendador y el arrendatario podrán dirimir por mutuo acuerdo los conflictos originados sobre los cánones de arrendamiento dejados de pagar durante la vigencia de este Decreto.

Estos acuerdos tendrán una duración de hasta un máximo de dos años, contados a partir de su registro en la Dirección General de Arrendamientos y se mantendrán vigentes mientras el arrendatario no incumpla lo pactado.

Para garantizar la deuda, el deudor deberá aceptar un pagaré, letras de cambio o cualquier otro documento negociable acordado por las partes.

En los casos de arrendamiento de bienes inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal, el arrendatario pagará la parte del canon de arrendamiento que corresponda a la cuota de gastos comunes mensuales, entendiéndose que esta cubre los gastos de administración, conservación, mantenimiento, operación y seguridad.

El arrendador podrá recibir el pago de dicha cuota o autorizar el arrendatario a que lo efectué directamente a la administración del edificio, quien deberá expedir el comprobante de pago correspondiente. El pago realizado por el arrendatario será restado de la deuda que mantenga con el arrendador.

Artículo 8. El arrendador que mediante métodos o acciones de hecho suspenda el suministro del servicio de gas, agua, electricidad, y otros, como medida de presión al arrendatario para desalojar el inmueble o que infrinja las disposiciones contenidas en este Decreto Ejecutivo, con excepción de aquellas que tengan sanciones diferentes, será penalizados de acuerdo a lo estipulado en la Ley 93 de 4 de octubre de 1973.

Artículo 9. El arrendatario que económicamente no haya sido afectado en sus ingresos por el estado de emergencia nacional y no cumpla con su obligación de pagar el canon de arrendamiento, será sancionado de acuerdo a lo estipulado en la Ley 93 de 4 de octubre de 1973.

En caso de controversia, le corresponderá al arrendatario acreditar tal afectación ante al Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Artículo 10. Las sanciones que se señalan en el presente Decreto Ejecutivo, serán impuestas por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, e ingresarán a la cuenta del Fondo de Asistencia Habitacional de esta entidad gubernamental.

Contra la sanción correspondiente, se podrá interponer recurso de reconsideración, en primera instancia, ante la Dirección General de Arrendamientos y el de apelación, en segunda instancia, ante la ministra de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Artículo 11. La Dirección General de Arrendamiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial conocerá, tramitará, y decidirá sobre las quejas que surjan entre el arrendador y arrendatario en relación, con los efectos jurídicos del presente Decreto Ejecutivo.

Corresponderá a las autoridades de acuerdo a sus competencias, ejecutar las acciones tendientes a hacer cumplir el presente Decreto Ejecutivo y sancionar a quienes lo incumplan, así como también a restituir el arrendatario que haya sido lanzado o desalojado." (Cfr. fojas 23-26, y 27 del Expediente Judicial)

133

II. PRETENSIÓN DE LA PARTE ACTORA

La pretensión planteada por la parte actora en la Demanda, consiste en, lo sucesivo:

> **"III. LO QUE SE DEMANDA.**
>
> Solicitamos a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia, que en uso de sus facultades legales, realice las declaraciones siguientes:
>
> 1. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020;
>
> 2. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020, conforme fue modificado por el artículo 1 del Decreto Ejecutivo 314 del 7 de agosto de 2020;
>
> 3. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020;
>
> 4. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020;
>
> 5. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020, conforme fue modificado por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 314 del 7 de agosto de 2020;
>
> 6. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020, conforme fue modificado por el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 314 del 7 de agosto de 2020;
>
> 7. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 7 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020, conforme fue modificado por el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 314 del 7 de agosto de 2020;
>
> 8. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020;
>
> 9. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 9 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020;
>
> 10. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 10 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020;
>
> 11. Que es ilegal y por tanto nulo, el artículo 11 del Decreto Ejecutivo 145 del 1 de mayo de 2020, conforme fue modificado por el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 314 del 7 de agosto de 2020." (Cfr. foja 6 del Expediente Judicial)

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El demandante señala que, el Acto atacado viola las sucesivas disposiciones legales:

1. Los artículos 3, 12, 15, 338, 1106, 1307, 1308, 1316, 1320 y 1321 del Código Civil, que disponen, en su orden, que; las leyes no tienen efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos; que ante la incompatibilidad de

134

una norma constitucional y una legal, se preferirá aquélla; que los actos ejecutivos del Gobierno tienen fuerza obligatoria, mientras no sean contrarios a la Constitución y las leyes; que nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por graves motivos de utilidad pública, previa correspondiente indemnización; que los contratantes pueden establecer las condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarias a la Ley; que señala las obligaciones de los arrendatarios; que instaura el derecho del arrendador y el arrendatario a solicitar la rescisión del contrato, cuando una de las partes incumpla sus obligaciones de Ley; que el arrendamiento concluye el día fijado en el contrato, si el mismo se ha hecho por tiempo determinado; las causas por las cuales el arrendador puede solicitar el lanzamiento del arrendatario y los motivos por los que puede pedir la recisión del contrato de arrendamiento. (Cfr. fojas 10, 14-18, 20-21 del Expediente judicial)

2. Los artículos 1, 174 (ordinal 3 literal b), 231, 233, 1401 y 1612 del Código Judicial; cuyos textos se refieren algunos principios de la Administración de Justicia; las competencias de los Jueces Municipales; el derecho de las personas al libre acceso a los Tribunales de Justicia para garantizar la tutela de sus derechos reconocidos por las leyes; que la jurisdicción y la competencia se determinan con resto al estado de hecho existente en el momento de la presentación de la Demanda; que dispone los motivos por los cuales aplica el lanzamiento y dictan las normas del Proceso Ejecutivo. (Cfr. fojas 11-14, y 18 del Expediente judicial)

3. Los artículos 30, 32 (ordinal 1) y 65 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamiento, los que sucesivamente disponen: el derecho del arrendador de percibir el valor del canon de arrendamiento, conforme lo dispuesto en el contrato; la obligación del arrendatario de pagar puntualmente el canon de arrendamiento y las sanciones

135

aplicables a las partes por la infracción a las normas contenidas en dicha Ley. (Cfr. fojas 19-20 del Expediente judicial)

Los motivos de ilegalidad, según el recurrente giran en torno en que la Resolución impugnada genera daños al sector inmobiliario, porque tiene un efecto retroactivo que incluye a todas las contrataciones de arrendamientos efectuadas bajo el fundamento de los Decretos Ejecutivos No. 294 de 7 de diciembre de 1994, y el No. 7 de 10 de enero de 1995, que excluyen del ámbito de aplicación de la Ley No. 93 de 4 de octubre de 1973, reformada por la Ley No. 28 de 12 de marzo de 1974, "*que dicta medidas sobre arrendamientos*", afectando así la contratación privada.

En estos términos, sostiene que la norma acusada, establece que por el término que dure el Estado de Emergencia Nacional, se suspenden los contratos de arrendamientos efectuados bajo el amparo de los precitados Decretos Ejecutivos No. 294 de 7 de diciembre de 1994, y No. 7 de 10 de enero de 1995 (artículo 1); impide la tramitación de Procesos de Desahucio y Lanzamiento regulados por la Ley formal, al negar el acceso a la Justicia Ordinaria (artículo 2); faculta a la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT, para conocer de todos los contratos sin consideración del canon de arrendamiento contenido entre las partes (artículo 3); impone a las partes la extensión obligada de los plazos de los contratos que terminen natural o excepcionalmente, hasta sesenta (60) días después de terminado el Estado de Emergencia (artículo 4); ordena la suspensión del pago de los cánones y desconoce las cláusulas de incremento y/o intereses de mora en los contratos de arrendamiento (artículo 5); impide que el arrendador reclame los cánones de arrendamiento (artículo 6); impone a los particulares llegar a acuerdos en plazos que no excedan dos (2) años (artículo 7); establece sanciones administrativas al arrendador que deje subvencionar servicios al arrendatario que no cumpla con sus obligaciones (artículo 8); estipulan multas al arrendatario que no siendo afectado por la crisis económica generada por la pandemia, no cumpla con sus obligaciones (artículos 9 y 10); y, le confiriere a la

136

Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT, competencia para decidir controversias entre arrendadores y arrendatarios que por Ley formal le corresponde a la Jurisdicción Civil.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA

A través de la Nota DS-AL-202-2021 de 10 de marzo de 2021, la Entidad demandada, hoy, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), le remitió a la Sala, el informe explicativo de conducta, medularmente señalando que:

> "...***Como primer punto***, consideramos importante establecer las disposiciones constitucionales que facultan a este Ministerio a emitir este tipo de actos como los que se demandan, y a la vez le permiten salvaguardar derechos como lo son los derechos sociales, cuya protección no está consagrada únicamente a nivel constitucional sino también en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos en los cuales se sitúa el derecho a la vivienda como parte de los Derechos Económicos, Sociales, Económicos, (sic) Culturales y Ambientales (DESCA), a fin de proteger el derecho a vivir con seguridad, paz y dignidad en alguna parte.
>
> ...
>
> ***Como segundo punto,*** debemos hacer una obligada referencia al momento circunstancial que actualmente atraviesa el país a raíz de la Pandemia declarada a nivel mundial por la Organización Mundial de Salud (OMS) debido a la propagación de la enfermedad Covid-19, causada por el Coronavirus, que trajo consigo la afectación de muchas personas, así como el lamentable deceso de otras, lo cual constituye una situación de carácter especial y excepcional que ha trastocado el ámbito de vida de todos los seres humanos.
>
> Que producto de esta situación, el Estado panameño emitió la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, por medio de la cual se declaró un Estado de Emergencia Nacional y se dictaron otras disposiciones.
>
> ...
>
> La crisis sanitaria que estamos viviendo producto de la Pandemia, ha causado un impacto económico y social grave. Siendo la de los contratos de arrendamientos una de las relaciones derecho privado más afectadas en estas circunstancias por las razones explicadas en párrafos anteriores.
>
> Bajo estas circunstancias consideramos que un acto de lanzamiento y desalojo contra una persona se constituye materialmente en la pérdida absoluta de la vivienda para aquel arrendatario que sea objeto de esa medida, producto de haber incumplido con la obligación de pago por medidas tomadas a razón de un Estado de Emergencia Nacional por Pandemia al encontrarse con sus ingresos económicos disminuidos y afectados, y por tanto no podría cumplir con la medida de quedarse en casa para evitar la propagación de la enfermedad Covid-19, ya que en la circunstancias (sic) que nos encontrábamos era prácticamente imposible la consecución de una nueva vivienda y la

realización de un proceso de mudanza.

...

El Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial ha recomendado y exhortado a todos los arrendadores y arrendatarios en todo el territorio nacional, para que mediante la utilización del mutuo acuerdo, flexibilicen las condiciones y modalidades de pago en los contratos de arrendamiento, **dejando a criterio de las partes**, la solución a la situación, tomando en cuenta sus propias realidades durante la Pandemia, por lo que consideramos que no se afectan principios ni libertades de contratación.

Por lo que, este Ministerio en ejercicio de sus facultades constitucionales y funcionales legales, estas últimas consagradas en el artículo 2 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, decide establecer cambios en la relación arrendador arrendatario, a fin mitigar los efectos de la Pandemia, especialmente en la economía, y así proteger derechos como el de la vivienda diga, que pudiesen verse afectados. Hemos actuado de buena fe y a lo que el Gobierno Nacional ha pedido por la Pandemia.

...

Como tercer punto, ponemos en conocimiento de este Tribunal que el **Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, fue modificado por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, en los artículos 2, 5, 6, 7 y 11. Ambos Decretos Ejecutivos, a su vez fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 411 de 31 de diciembre de 2020, en los artículos, 2, 4, 5, 7. Estos artículos constituyen varios de los artículos demandados, por lo que podemos concluir que los artículos demandados han sufrido modificaciones mediante un nuevo Decreto que no es objeto de esta Demanda, lo cual constituye un cambio en el objeto a debatir.** ..."
(Cfr. fojas 44 a 49 del Expediente judicial)

VI. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista Número 683 de 21 de mayo de 2021, la Procuraduria de la Administración solicita a esta Superioridad se sirva a declarar que no son ilegales, los artículos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, ambos emitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), por las siguientes razones:

"

...Al respecto, advierte esta Procuraduría que de conformidad con la Ley 9 de 25 de enero de 1973, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene 'la finalidad de establecer, coordinar y asegurar de manera efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a propiciar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso' (Cfr. página 2 de la Gaceta Oficial 17276 de 2 de febrero de 1973).

Conforme a lo expuesto, se puede inferir con meridiana claridad que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial es la autoridad competente en referencia a las políticas habitacionales en el país, y por consiguiente, ostenta de plena potestad reglamentaria, habida cuenta que es el ente rector en materia de vivienda, en atención al mandato legal y constitucional de la República de Panamá.

Por otra parte, es pertinente recordar que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de Salud (OMS/OPS), declaró la enfermedad coronavirus (covid-19) como pandemia, en virtud de la propagación de la enfermedad a nivel mundial por la cantidad de personas afectadas por dicho virus. Y que debido a ello el gobierno nacional emitió una serie de Decretos Ejecutivos en los cuales, a parte de las medidas obligatorias de salud contenidas en tales resoluciones, se dispuso también el cierre temporal obligatorio de múltiples actividades económicas como consecuencia de la mencionada declaración de salud, lo cual derivó en una evidente afectación de garantías constitucionales. No obstante, en ese sentido, salta al tapete la interrogante si es aplicable o no la figura jurídica de la fuerza mayor o caso fortuito para aquellas obligaciones contractuales civiles y mercantiles existentes, y que fueron temporalmente suspendidas producto de la crisis sanitaria decretada.

...

Visto lo anterior, estimamos necesario señalar que, el Decreto Ejecutivo 145 de 1 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 314 de 7 de agosto de 2020, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que dicta medidas sobre los arrendamientos, procesos de lanzamiento y desalojo, y se dican otras medidas, responde a una necesidad imperante de fiscalizar, regular y adoptar las medidas de contingencia necesarias en materia de arrendamientos, para el establecimiento de mecanismos que garanticen el cumplimiento de los derechos y las obligaciones de ambas partes de la relación, producto del Estado de Emergencia Nacional decretado por medio de la Resolución de Gabinete 11 de 13 de marzo de 2020, como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19, causada por el coronavirus.

Las reflexiones anteriores nos permiten afirmar, sin lugar a dudas, que **el Decreto 145 de 1 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 314 de 7 de agosto de 2020, constituye un reglamento de ejecución, que ha sido dictado en el marco de las competencias y las atribuciones legales conferidas al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, de allí que este Despacho estima que no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que la entidad demandada excedió las facultades que le confiere la Ley y que un Decreto ministerial no es el instrumento jurídico viable para garantizar que los miembros de la sociedad logren mantener una buena calidad de vida en cuanto a condiciones habitacionales, principalmente, a las personas de menores recursos y más vulnerables**, toda vez que resulta incuestionable que la entidad demandada está revestida de plena potestad para formular las políticas y las estrategias en materia habitacional; y dictar y emitir las resoluciones administrativas que el marco de sus funciones, estime convenientes para cumplir con sus funciones legales y constitucionales.

...

Sobre este punto, debemos señalar que el Decreto Ejecutivo 145 de 1 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 314 de 7 de agosto de 2020, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento

139

Territorial, fue promulgado en función al marco regulatorio consagrado en el plano constitucional y legal, **dentro del ejercicio de su potestad reglamentaria**, en este caso, proporcionar el goce del derecho social a la vivienda especialmente a los sectores de menor ingreso.

...

Lo expresado hasta aquí nos lleva a afirmar que **la entidad demandada no ha infringido los artículos 3, 12, 15, 338, 1106, 1307, 1308, 1316, 1320 y 1321 del Código Civil**, habida cuenta que el acto administrativo demandado no ha rebasado la potestad reglamentaria.

Por consiguiente, **tampoco se han vulnerado los artículos, 174 (ordinal 3 literal b), 231, 233, 1401, 1612 del Código Judicial**, alusivos...

En ese mismo sentido, **no se han conculcado los artículos 30, 32 y 65 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973**, los cuales establecen...

...

Hacemos las anteriores anotaciones, ya que es una realidad a nivel global la crisis económica y social que se ha dado producto de la pandemia actual, motivo por el cual al efectuar una revisión del contenido de los preceptos reglamentarios impugnados, consideramos que la necesaria intervención del Órgano Ejecutivo, por conducto de Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se dio en el marco del establecimiento de mecanismos que pudieran garantizar el cumplimiento de los derechos y las obligaciones de ambas partes en la relación, en concordancia con lo consagrado en la legislación panameña y las recomendaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud; medidas de similar naturaleza que han sido adoptadas por los países de la región, toda vez que, la situación sanitaria causada por el COVID-19, ha producido la pérdida de empleos, la suspensión de los efectos de los contratos y las actividades comerciales e industriales lo que imposibilita el pago puntual de los cánones de arrendamientos de bienes inmuebles destinados a habitación, uso comercial, profesional, industrial y docente.

...

Por lo expuesto, consideramos que los artículos reglamentarios del decreto en comento, no infringen el derecho a la propiedad privada, puesto que del contenido del Decreto Ejecutivo 145 de 1 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo 314 de 7 de agosto de 2020, emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se desprende que su finalidad de evitar abusos y arbitrariedades en la relación contractual entre el arrendador y arrendatario en medio de esta crisis sanitaria, puesto que no podemos perder de vista que se trata de un acaecimiento externo o ajeno a la voluntad de las partes. ..." (Cfr. fojas 50-70 del Expediente judicial)

VII. DECISIÓN DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos Procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del litigio examinado.

Competencia de la Sala:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por el Licenciado **DARÍO EUGENIO CARRILO GOMILA**, actuando en su propio nombre y representación, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial y el artículo 42a de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

Legitimación activa y pasiva:

En el caso que nos ocupa, el demandante, como persona natural comparece en defensa de la legalidad, en ejercicio de una Acción popular, contra los artículos, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, ambos emitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

Por su lado, el Acto demandado fue emitido por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), entidad estatal, como sujeto pasivo en el Proceso Contencioso Administrativo de Nulidad que ocupa nuestra atención.

Cuestión previa

Antes de adentrarnos al análisis de la legalidad que le compete a esta Sala, es importante manifestar, que los artículos, 2, 4, 5, y 7, del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, a su vez fueron reformados mediante el Decreto Ejecutivo No. 411 de 31 de diciembre de 2020. Ante ello, este Tribunal considera preciso establecer si dichas transformaciones alcanzaron variar los términos y condiciones del objeto de las referidas normativas, que motivó parte de la presentación de la Demanda.

Esto es así, porque le corresponde a la Sala atender lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 201, y artículo 992 del Código Judicial, aplicables de forma

141

supletoria en el Proceso examinado, por disposición del artículo 57c de la Ley Contencioso-Administrativa, que estipulan lo siguiente:

> "**Artículo 201**. Cualquiera que sea la naturaleza del proceso, los magistrados y jueces tendrán las siguientes facultades ordenatorias e instructoras:
>
> ...
>
> **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 proceso se discute y que hubiera 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."

Por otra parte, cabe indicar que, la Doctrina sobre la figura de modificación o reforma de los Actos Administrativos, ha manifestado, lo siguiente:

> "...***6. Reforma***
>
> Así como la administración puede bajo ciertos límites extinguir un acto por razones de conveniencia, oportunidad o mérito, así también puede, con iguales, limitaciones, modificarlo por tales motivos: la modificación, según los casos, puede importar una extinción parcial o la creación de un acto nuevo en la parte modificada o ambas cosas.
>
> ...
>
> La reforma produce efectos sólo para el futuro. Su procedencia, y la necesidad o no de indemnizarla, se rige-en los casos en que se importe una extinción parcial del acto- por los mismos principios que la extinción por razones de oportunidad, que ya hemos tratado. Si la reforma solamente implica la ampliación del acto, o la creación de una parte nueva, se rige por los principios atenientes al *dictado* de actos administrativos, no por lo referentes a su *extinción*.
>
> En ambos casos, sea que se trate de revocación parcial por inoportunidad y/o creación parcial de un acto nuevo, sus efectos son constitutivos." [1]

Bajo este marco, **resalta** esta Corporación que los citados artículos modificados, son del tenor siguiente:

> "**Artículo 2.** Suspender todos los trámites de los procesos de lanzamiento y desalojo de bienes inmuebles destinados para uso habitacional, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docente, sin distinción del canon de arrendamiento, **salvo**

[1] Gordillo, Agustín, en su Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 3: El Acto Administrativo, https://gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo12.pdf, Buenos Aires, 2011, p.XII-8, manifiesta,

que existiera un incumplimiento de las obligaciones contractuales, o un proceso legal en trámite por lanzamiento por mora o lanzamiento por intruso antes de la declaratoria del Estado de Emergencia, esto mientras que dure el Estado de Emergencia Nacional declarado por el Órgano Ejecutivo.

Se exceptúa de esta medida, al Arrendatario que económicamente no esté afectado en sus ingresos por el Estado de Emergencia Nacional.

En estos casos, el Arrendador podrá ejercer las acciones y demandas respectivas ante la jurisdicción administrativa y judicial competente, para hacer efectivos sus derechos o pretensiones emanadas del presente Decreto Ejecutivo.

Por su parte, el Arrendatario deberá presentar al Arrendador y/o a la autoridad correspondiente, prueba de su afectación económica causada durante el Estado de Emergencia Nacional mediante la presentación de los siguientes documentos:

1. Declaración Jurada ante Notario en la que se haga constar la disminución de sus ingresos, el cierre de negocios, la suspensión laboral o la terminación de la relación laboral, cualquiera que fuese el caso producto del Estado de Emergencia Nacional.

2. Carta del empleador certificando la suspensión laboral o carta de despido, o mutuo acuerdo de terminación de la relación laboral, o certificación de contador público autoridad constando la disminución de los ingresos o el cierre del negocio, cualquiera que fuese el caso producto del Estado de Emergencia Nacional.

Artículo 4. En el caso de los contratos de arrendamiento que terminen durante el periodo en que se encuentren suspendidas las medidas de lanzamiento y desalojo; los mismos se extenderán, manteniendo las mismas condiciones contractuales, por el periodo de la vigencia de este Decreto Ejecutivo.

En los casos en que el Arrendador y el Arrendatario lleguen a un acuerdo que conlleve el descuento en los cánones de arrendamiento por los meses que estuvo el Arrendatario afectado por la disminución de sus ingresos, el cierre de su negocio, la suspensión laboral o la terminación de su relación laboral, cualquiera que fuese el caso producto del Estado de Emergencia Nacional, no se obligará al Arrendador a firmar una extensión del Contrato para que el descuento sea obligatorio.

Artículo 5. Mientras dure el Estado de Emergencia Nacional y hasta dos meses luego del levantamiento de esta medida, los arrendatarios afectados por la crisis económica causada por la pandemia de la COVID-19, que no tengan la posibilidad de pagar su canon de arrendamiento, podrán acogerse al artículo 2 del presente Decreto Ejecutivo.

Se ordena la suspensión de pago de los cánones de arrendamiento, las cláusulas de incrementos y las relativas a intereses por mora de los contratos, mientras dure esta medida.

En el caso de los arrendamientos comerciales, el aplazamiento del canon de arrendamiento se iniciará a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional y se mantendrá **hasta el mes siguiente** luego del levantamiento de las restricciones de apertura de los bloques y

143

actividades económicas respectivas, que permitan el inicio de operaciones que aplique al comercio. Las obligaciones contractuales, serán exigibles, mas no pagaderas **sino un mes después de levantamiento de las restricciones de apertura de los bloques y actividades económicas respectivas** y de acuerdo a lo establecido por las partes en acuerdo privado. No obstante, las obligaciones derivadas de sus contratos mantendrán su vigencia.

Artículo 7. El arrendador y el arrendatario podrán dirimir por mutuo acuerdo los conflictos originados sobre los cánones de arrendamiento dejados de pagar **durante la medidas (sic) y disposiciones establecidas en este Decreto.**

Estos acuerdos tendrán una duración de hasta un máximo de dos años, contados a partir de su firma y/o registro del acuerdo en la Dirección (sic)

Estos acuerdos tendrán una duración de hasta un máximo de dos años, contados **a partir de su firma** y/o registro del acuerdo en la Dirección General de Arrendamientos y se mantendrán vigentes mientras **el arrendador** o arrendatario no incumplan lo pactado en su acuerdo privado.

Para garantizar la deuda, **el arrendador podrá** aceptar un pagaré, letras de cambio o cualquier otro documento negociable acordado por las partes.

En los casos de arrendamiento de bienes inmuebles sujetos al Régimen de Propiedad Horizontal, el arrendatario pagará la parte del canon de arrendamiento que corresponda a la cuota de gastos comunes mensuales, entendiéndose que esta cubre los gastos de administración, conservación, mantenimiento, operación y seguridad.

El arrendador podrá recibir el pago de dicha cuota o autorizar el arrendatario a que lo efectué directamente a la administración del edificio, quien deberá expedir el comprobante de pago correspondiente. El pago realizado por el arrendatario será restado de la deuda que mantenga con el arrendador." (Lo subrayado es por la Sala)

De lo anteriormente subrayado se evidencia que, la nueva reforma de los artículos, 2, 4, 5, y 7, introducidas por el Decreto Ejecutivo No. 411 de 31 de diciembre de 2020, se trata de una **modificación sustancial del objeto litigioso** y, por tanto, el texto original impugnado ha perdido su vigencia, operando en el presente caso, el fenómeno jurídico conocido como **Sustracción de Materia,** en relación a dichas normas.

En referencia a la Sustracción de Materia, la Jurisprudencia de este Tribunal, ha sido reiterativa al citar la Sentencia de 3 de junio de 1991, dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, en las Sentencias, de 1 de junio de 2021, y el 29 de enero de 2018, señalando, lo sucesivo:

144

"**La Sustracción de Materia es el fenómeno mediante el cual deviene sin objeto**. No es más que la extinción sobreviniente de la pretensión, como consecuencia esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional de la litis.

La pretensión se ejerce a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión.

...

De lo anterior se desprende que debe concurrir los siguientes requisitos para que surja la Sustracción de Materia:

1. Que exista un proceso;
2. Que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal;
3. Que con posterioridad a la Constitución de la relación procesal el objeto del proceso desaparezca por causas extrañas a la voluntad de las partes;
4. Que esa desaparición ocurre antes de dictar sentencia;
5. **Que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino de una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión**;
6. Que el fenómeno estudiado sea reconocido por el tribunal que conoce el proceso al momento de dictar sentencia, de acuerdo a lo establecido por el artículo 979 del Código Judicial". (Lo subrayado es por la Sala)

En razón de ello, este Tribunal sostiene que el contenido textual de los artículos, 2, 4, 5, y 7, del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, y que habían sido objeto de Demanda, han desaparecido en nuestro ordenamiento jurídico por haberse variado sustancialmente, en virtud de una actuación posterior del MIVIOT, por lo cual la Sala no podrá pronunciarse sobre el estudio de ilegalidad de dichas disposiciones legales.

Ante el escenario planteado, es claro entonces que le corresponde a la Sala efectuar el análisis de la controversia planteada, **con relación a los artículos 1, 3, 6, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020,** emitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), "*que dicta medidas sobre los arrendamientos, procesos de lanzamiento y desalojo, y se dictan otras medidas*".

Análisis

El accionante argumenta que el Acto atacado incide en un exceso de reglamentación en los precitados artículos, en contravención del Principio de Estricta Legalidad, porque tiene un efecto retroactivo que incluye a todas las contrataciones de arrendamientos efectuadas bajo el fundamento de los Decretos Ejecutivos No. 294 de 7 de diciembre de 1994, y No. 7 de 10 de enero de 1995, que excluyen del ámbito de aplicación de la Ley No. 93 de 4 de octubre de 1973, reformada por la Ley No. 28 de 12 de marzo de 1974, "*que dicta medidas sobre arrendamientos*"; toda vez que establecen que las partes gozan de toda libertad para disponer las convenciones de arrendamientos que consideran pertinentes.

De allí que, a su juicio, la norma acusada, afecta la contratación privada, al establecer que por el término que dure el Estado de Emergencia Nacional, se suspenden los contratos de arrendamientos efectuados bajo el amparo de los precitados Decretos Ejecutivos No. 294 de 7 de diciembre de 1994, y No. 7 de 10 de enero de 1995 (artículo 1); al facultar a la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT, para conocer de todos los contratos sin consideración del canon de arrendamiento contenido entre las partes (artículo 3); al impedir que el arrendador reclame los cánones de arrendamiento (artículo 6); al establecer sanciones administrativas al arrendador que deje subvencionar servicios al arrendatario que no cumpla con sus obligaciones (artículo 8); al estipular multas al arrendatario que no siendo afectado por la crisis económica generada por la pandemia, no cumpla con sus obligaciones (artículos 9 y 10); y, al conferirle a la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT, competencia para decidir controversias entre arrendadores y arrendatarios que por Ley formal le corresponde a la Jurisdicción Civil.

Por tales razones, considera que la Entidad demandada excedió los límites de la Potestad Reglamentaria, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 3, 12, 15, 338, 1106, 1307, 1308, 1316,1320 y 1321 del Código Civil; los artículos 1, 174

 146

(ordinal 3 literal b), 231, 233, 1401 y 1612 del Código Judicial; y, los artículos 30, 32 y 65 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973.

Problema Jurídico

En este caso, existe un problema jurídico a resolver, el cual consiste en determinar si el Acto impugnado fue emitido dentro de los límites de la Potestad Reglamentaria en consonancia con la Ley No. 93 de 4 de octubre de 1973, por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos, y sus reformas; y la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial, vigentes al momento que se dieron los hechos.

Hechas las anteriores precisiones y previo al análisis de la controversia planteada, este Tribunal sostiene que, para abordar los argumentos del demandante, es preciso partir del contenido del numeral 14 artículo 184 de la Constitución Política, que le atribuye al Órgano Ejecutivo la facultad para reglamentar la Leyes que lo requieran, a fin de facilitar su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu.

En virtud de lo expuesto, la Jurisprudencia de esta Sala ha indicado que el ejercicio de la Potestad Reglamentaria se justifica en la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de la Ley formal y en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas, más solo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan.

Cabe destacar, que el autor Gabino Fraga, conceptúa el Reglamento como: "*una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.*"[2]

---

[2] FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Purrúa, S.A. México. 1968. Pág 105

147

Ahora bien, en atención a que el negocio jurídico bajo estudio se encuentra estrechamente ligado a la pandemia producida por el Covid-19, cabe indicar para los fines del presente examen, hacer mención de la Sentencia 28 de enero de 2021, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que declaró que no es inconstitucional, el Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020, que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, bajo los siguientes términos:

> "... El 18 de marzo, a través del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, hoy acusado de inconstitucional, se declaró el Toque de Queda en la República de Panamá.
>
> Tal como se ha podido observar, la Pandemia COVID-19 es mundial. No ha reconocido límites geográficos ni de otro tipo, a diferencia de otras Pandemias. Países grandes y pequeños han sido afectados.
>
> Al respecto, El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)[3] ha dicho:
>
> "**La pandemia de coronavirus COVID-19 es la crisis de salud global que define nuestro tiempo y el mayor desafío que hemos enfrentado desde la Segunda Guerra Mundial. Desde que su aparición en Asia a finales del año pasado, el virus ha llegado a cada continente, excepto a la Antártida.** Los casos aumentan a diario en África, las Américas, y Europa.
>
> **Los países se encuentran en una carrera contra la propagación de la enfermedad, haciendo pruebas y dando tratamiento a los pacientes, rastreando los que tuvieron contacto, limitando los viajes, poniendo en cuarentena a los ciudadanos y cancelando grandes reuniones o acumulaciones de gente como eventos deportivos, conciertos y escuelas.**
>
> **La pandemia se está moviendo como una ola, que puede romper sobre los sistemas y las personas menos capaces de hacerle frente.**
>
> **Pero el COVID-19 es mucho más que una crisis de salud. Al poner a prueba a cada uno de los países que toca, la enfermedad por COVID-19 tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices.**
>
> Estamos en territorio desconocido. Muchas de nuestras comunidades están irreconocibles, desde hace incluso una semana. Decenas de las ciudades más grandes del mundo se encuentran desiertas porque las personas se quedan adentro, ya sea por elección o por orden del gobierno. En todo el mundo, las tiendas, teatros, restaurantes y bares están cerrando."
>
> A la fecha de estas consideraciones fácticas, después de la primera etapa de contagio que obligó al confinamiento de países y ciudades enteras, se han reproducido las condiciones que han requerido volver a confinar la población de algunas de ellas para evitar el rebrote del virus COVID-19.
>
> La República de Panamá no escapó a dicha realidad y se vio obligada a tomar medidas extraordinarias a fin de intentar mitigar los efectos del Coronavirus COVID-19, las cuales responden a criterios adoptados por otras regiones que han podido contener de forma exitosa los avances del virus.

---

[3] COVID-19: la pandemia- La humanidad necesita liderazgo y solidaridad para vencer a COVID-19 https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/coronavirus.html

148

Al tenor de lo que se ha visto, es indudable que dichas medidas adoptadas tanto en el plano internacional, como el nacional, pueden ser catalogadas como muy necesarias[4], conforme han coincidido la gran mayoría de estudiosos sobre el tema, al igual que los principales organismos internacionales, puesto que, en caso de no haberse acogido, a día de hoy, el número de personas contagiadas y fallecidas, sería exponencialmente superior.

Sobre el particular, la Organización Mundial de la Salud[5] en su documento de actualización de orientaciones provisionales en el contexto del Coronavirus COVID 19, correspondiente al 19 de agosto de 2020, señaló lo citado a continuación:

'**A medida que evoluciona la pandemia de COVID-19, los Estados Miembros deben aplicar un conjunto amplio de medidas de salud pública que se adapten al contexto local y a la epidemiología de la enfermedad. El objetivo general es controlar la COVID-19 mediante la ralentización de la transmisión del virus y la prevención de las enfermedades y las muertes asociadas.**

Algunas medidas básicas de salud pública que rompen las cadenas de transmisión son fundamentales para esta estrategia integral, entre ellas: 1) la detección, el aislamiento, las pruebas y el tratamiento de todos los casos; 2) el rastreo y la cuarentena de los contactos; y 3) el fomento de un distanciamiento físico de al menos un metro, combinado con una higiene frecuente de las manos y los buenos hábitos al toser y estornudar. Estos tres componentes deben ser los pilares fundamentales de todas las respuestas nacionales frente a la COVID-19.

Por cuarentena se entiende «la restricción de las actividades y/o la separación de los demás de personas que no están enfermas, pero respecto de las cuales se tienen sospechas (...) de forma tal que se prevenga la posible propagación de la infección o contaminación». El uso de la cuarentena para controlar las enfermedades infecciosas es una práctica ampliamente documentada desde hace siglos. **Hoy en día, muchos países tienen la autoridad legal para imponer una cuarentena que, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento Sanitario Internacional (2005), debe aplicarse con respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas.**' (El resaltado es del Pleno).

Así pues, queda de manifiesto que las medidas de Cuarentena obligatoria y Toque de Queda que han sido adoptadas por una gran cantidad de países, de los que la República de Panamá no ha sido la excepción, se han erigido como necesarias para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19, el cual ha tenido un impacto global, al punto de ser considerado Pandemia.

...

Finalmente, entendemos que la medida de Toque de Queda, decretada a través del Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, puede evidentemente afectar derechos particulares de algunas personas; no obstante, debe recordarse que el Derecho a la Salud está reconocido en numerosos instrumentos internacionales de Derechos Humanos. También se admite que el pleno goce del Derecho a la Salud permite la realización de otros Derechos Humanos, principalmente los derechos económicos, sociales y culturales; y es que para nadie es un secreto el importante rol que ocupa la salud como base misma de la existencia humana.

En este punto, anotamos que puede entenderse que las medidas de Toque de Queda, adoptadas a través del Decreto Ejecutivo impugnado, hayan podido ocasionar molestias a algunos particulares; sin embargo, no puede

---

[4] Declaración de la OMS tras superarse los 100 000 casos de COVID-19 https://www.who.int/es/news/item/07-03-2020-who-statement-on-cases-of-covid-19-surpassing-100-000

[5] Página Oficial de la Organización Mundial de la Salud- https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/333968/WHO-2019-nCoV-IHR_Quarantine-2020.3-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

perderse de vista que dicha medida responde a acciones adoptadas para salvaguardar a la colectividad de la población, por ende, responde a aspectos correspondientes al bien común, motivo por el cual, podemos decir que ninguna persona está por encima del interés general, y ante el conflicto entre el interés colectivo y este último, el primero debe ceder, y en consecuencia, el colectivo prevalecer; situación ésta que nos ayuda a comprender el por qué de la decisión adoptada.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** el Decreto Ejecutivo N°490 de 17 de marzo de 2020, (Que declara el Toque de Queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones), publicado en la Gaceta Oficial Digital No. 28983-A de 18 de marzo de 2020, por no ser infractor de la Constitución Política".

Ciertamente, como lo plantea la Jurisprudencia Constitucional, a raíz de la pandemia originada por la propagación del Covid-19, y, ante la inminencia de la ocurrencia de nuevos daños, el Consejo de Gabinete dictó la **Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020**, en el cual se declaró Estado de Emergencia Nacional, y antes de la situación pública sanitaria se dictaron medidas a fin de mitigar los efectos del Coronavirus. [6]

Además, cabe subrayar que el Pleno de la Corte de Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 7 de octubre de 2021, declaró que no es inconstitucional, la citada Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, medularmente bajo el siguiente tenor:

"...Expuestas tales normativas y al trasladarnos a los hechos o situaciones del país, se infiere del escenario actual que le mismo no reúne las condiciones para hacer uso de las facultades otorgadas por la Constitución en los artículos 55 y 200 numeral 5 al Consejo de Gabinete pues, dicha norma requiere la presencia de **una perturbación interna, que amenace la paz y el orden público,** para luego declarar **estado de urgencia,** en toda la República o, parte de ella, con la consecuente suspensión de modo parcial o total, los efectos de las garantías contenidas en los artículos 21, 22, 23, 26, 27, 29, 37, 38, y 47 del Texto Constitucional.

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

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

[6] Modificado por la Resolución de Gabinete No. 18 de 31 de marzo de 2020; Resolución de Gabinete No. 45 de 29 de julio de 2020.

condiciones que no son precisamente emergencias sanitarias como la que vivimos.

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

Dicho estado de emergencia nacional como consecuencia de los efectos generados por la enfermedad infecciosa COVID-19, con fundamento en lo normado en el artículo 79 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y para efecto de que las entidades estatales puedan adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial para atenuar los efectos de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, por ello, estima este Tribunal Constitucional que ante el escenario que se vive (crisis sanitaria), los conceptos señalados (Estado de Urgencia-Estado de Emergencia Nacional), conllevan alcances e implicaciones distintas, al igual que resultan aplicables contextos y situaciones distintas.

...

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

...

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

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

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

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL**, la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, "***Que declara el Estado de Emergencia Nacional y dicta otras disposiciones***", emitida por el Consejo de Gabinete, dentro de la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el licenciado **RONY BASTISTA**, actuando en su propio nombre y representación."

117

En este contexto, los Reglamentos de ejecución de las Leyes, a los que se refiere expresamente el citado numeral 14 del artículo 184 de la Carta Fundamental, de acuerdo con la Doctrina estos complementan la Ley en su desarrollo particular, pero no la suplen ni mucho menos la limitan o rectifican. De ahí que, no la suplen porque existen materias reservadas a la Ley y solo abordables normativamente por esta; aunado que, la articulación entre Ley y Reglamento se hace sobre el principio formal de la jerarquía normativa, en virtud del cual la Ley le precede; por ello los jueces no pueden aplicar Reglamentos ni otras disposiciones de cualquier clase que estén en desacuerdo con las leyes. [7]

Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, "*que reorganiza el Ministerio de Vivienda y establece el Viceministerio de Ordenamiento Territorial*", dispone que dentro de las funciones de dicha Autoridad, establece: "Reglamentar los cánones de arrendamientos y depósitos de garantías para brindar protección a los arrendatar*ios*". [8]

Abonado a lo anterior, el artículo 1 de la precitada Ley No. 61 de 23 de octubre de 2009, contempla que el MIVIOT tiene el deber de establecer, coordinar y asegurar de forma efectiva la ejecución de una política nacional de vivienda y ordenamiento territorial destinada de proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso, tal como lo consagra el artículo 117 de la Constitución Política.

Al mismo tiempo, se advierte que el artículo 1 de la Ley No. 93 de 4 de octubre de 1973, y sus modificaciones, "*por la cual se dictan medidas sobre los arrendamientos*", y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos, se estipula que es de **Orden Público** el arrendamiento de bienes inmuebles particulares destinados para la habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes.

---

[7] DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 12 edición, editorial de ciencia y cultura, ciudad argentina, 2009, página 424.

[8] Numeral 4 del artículo 2 de la Ley 61 de 23 de octubre de 2009.

152

Por otro lado, corrobora este Tribunal que mediante los citados Decretos Ejecutivos No. 294 de 7 de diciembre de 1994, y No. 7 de 10 de enero de 1995, se dispone excluir del ámbito de aplicación de la Ley No. 93 de 4 de octubre de 1973, y sus modificaciones, los siguientes contratos de arrendamientos:

- Los contratos de arrendamiento de bien inmueble particular, destinados para el uso habitacional, cuyo canon de arrendamiento sea superior a la suma de ciento cincuenta balboas con 00/100 mensuales (B/.150.00). [9]
- Los contratos de arrendamiento de habitaciones amuebladas en bienes inmuebles particulares destinados a esta actividad en forma permanente u ocasional; los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares desocupados y destinados para habitación, que se celebren a partir de la vigencia de este decreto; y, los contratos de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados para establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales o docentes.[10]

En efecto, como alega la parte actora los efectos de los referidos Decretos Ejecutivos, **fueron suspendidos por el término que dure el Estado de Emergencia Nacional**, mediante el Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020. No obstante, esta Corporación, sostiene que lo actuado por la Administración, mediante el Acto atacado, no afecta la contratación privada, por las siguientes razones:

En primer término, la Entidad demandada dentro del ejercicio de su Potestad Reglamentaria, emitió el Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, los cuales, como bien señala el representante del Ministerio Público, constituye un

---

[9] Decreto Ejecutivo No. 294 de 7 de diciembre de 1994
[10] Decreto Ejecutivo No. 7 de 10 de enero de 1995

153

Reglamento de Ejecución que ha sido dictado en el marco de las competencias y las atribuciones legales conferidas al MIVIOT.

En tal sentido, no se puede obviar que existen circunstancias extremadamente excepcionales en las que la Administración Pública queda relevada de la aplicabilidad del Principio de Legalidad Administrativa, como lo ha señalado la Doctrina, debido a las situaciones internas o externas que susciten del Estado, y en donde no es posible garantizar el estricto cumplimiento de este precepto. [11]

Ante ello, a juicio de esta Sala, basados en el carácter excepcional, del Estado de Emergencia, producida por la crisis sanitaria producida por el Covid-19, con el fin de evitar el incumplimiento masivo de los contratos de arrendamientos, es del criterio que, los artículos 1, 3, 6, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, se emitieron como **una medida de alivio temporal por un período limitado**, en función de proporcionar el goce social a la vivienda, es decir, **en función del interés público**. En atención, a la restricción de movilidad, y la paralización de las actividades de los sectores económicos, impuestas como régimen de contención para reducir los contagios, las cuales producen la reducción de rentas para los ciudadanos.

Por consiguiente, el Decreto No. 145 de 1 de mayo de 2020, ha sido modificado en dos (2) ocasiones, desde su emisión, de conformidad a la evolución dinámica de la enfermedad Covid-19, que ha producido cambios importantes en los niveles socioeconómicos de la población panameña que, en materia diferenciada, se traducen en una afectación en la actividad de arrendamientos de bienes inmuebles particulares destinados para la habitación, establecimientos comerciales, uso profesional, actividades industriales y docentes. [12]

---

[11] JOVANÉ, Jaime. Derecho Administrativo II. SIUSA, 2019, página 67

[12] Decreto Ejecutivo No. 411 de 31 de diciembre de 2020.

154

Y es que, esta intervención estatal en la autonomía privada se encuentra justificada en el artículo 117 de la Constitución Política, es decir, el derecho social a la Vivienda, tutelado por el Estado a través de la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, frente la emergencia de salud pública, para decidir controversias entre arrendadores y arrendatarios, para salvaguardar principalmente los sectores de menor ingreso.

Como resultado, sostiene la Sala que, las medidas urgentes a fin de evitar incumplimientos masivos que podrían perjudicar a los arrendatarios, y arrendadores, implementadas por el Acto atacado, **mientras dure el Estado de Emergencia Nacional**, entre ellas: suspender los contratos de arrendamientos efectuados bajo el amparo de los precitados Decretos Ejecutivos No. 294 de 7 de diciembre de 1994, y No. 7 de 10 de enero de 1995 (artículo 1); facultar a la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT, para conocer de todos los contratos sin consideración del canon de arrendamiento contenido entre las partes (artículo 3); impedir que el arrendador reclame los cánones de arrendamiento (artículo 6); establecer sanciones administrativas al arrendador que deje subvencionar servicios al arrendatario que no cumpla con sus obligaciones (artículo 8); estipular multas al arrendatario que no siendo afectado por la crisis económica generada por la pandemia, no cumpla con sus obligaciones (artículos 9 y 10); y, conferirle a la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT, competencia para decidir controversias entre arrendadores y arrendatarios que por Ley formal le corresponde a la Jurisdicción Civil; **no implican en un exceso de reglamentación, en contravención del Principio de Estricta Legalidad, puesto que es un efecto al Estado de Emergencia, decretado a través de la Resolución de Gabinete No. 11 de 13 de marzo de 2020, por la crisis sanitaria producida por el Covid-19.**

Por tales motivos, se desestiman los cargos de violación de los artículos 3, 12, 15, 338, 1106, 1307, 1308, 1316,1320 y 1321 del Código Civil; artículos 30,

155

32 y 65 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973; y los artículos 30, 32 y 65 de la Ley 93 de 4 de octubre de 1973.

En consecuencia, 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 relación con los artículos 2, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, conforme fueron modificados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, emitidos por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT); **y, DECLARA QUE NO SON ILEGALES**, los artículos 1, 3, 6, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Ejecutivo No. 145 de 1 de mayo de 2020, acordecomo fueron reformados por el Decreto Ejecutivo No. 314 de 7 de agosto de 2020, dictados por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT).

Notifíquese,

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFIQUESE HOY 9 DE Junio DE 20 22
A LAS 8:58 DE LA mañana
A Procurador de la Administración

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede, se ha fijado el Edicto No. 1349 en lugar visible de la Secretaría a las 4:00 de la tarde de hoy 7 de JUNIO de 2022

SECRETARIA