

REPÚBLICA DE PANAMÁ

AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA  
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

**RESOLUCIÓN N° ANTAI-AL-038-2021.** Panamá, trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021).

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL  
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

En uso de sus facultades legales y considerando,

Que conoce esta Autoridad del proceso seguido de oficio a [REDACTED] [REDACTED] Alcalde del Distrito de Panamá, por presuntas irregularidades administrativas y posibles infracciones al Código de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del gobierno central.

Que el numeral 6 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, dispone que la Autoridad tiene entre sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental.

Que el numeral 6 del artículo 6 lex cit, confiere atribución a esta Autoridad para fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre Ley de Transparencia, el Código de Ética, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención de la corrupción.

Que cónsono con lo anterior, el numeral 10 de dicha excerta legal faculta a esta Autoridad a examinar de oficio o por denuncia pública la gestión administrativa en los diversos entes estatales, a fin de identificar hechos que contraríen dicha normativa, por incurrir en conductas que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario.

Que, por medio de Resolución de 3 de agosto de 2020, esta Autoridad ordenó de oficio, un examen administrativo por posibles violaciones al Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, contra el honorable Alcalde del Municipio de Panamá, [REDACTED] [REDACTED] relacionada a un hecho publicado en diferentes

medios de comunicación social, así como distintas redes sociales, con respecto a la presunta violación del toque de queda, vigente en todo el territorio nacional al momento de la ocurrencia de los hechos, decretado mediante Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo 2020, así como el Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020, que estableció zonas epidémicas en el territorio nacional. (Fs. 10)

**ANTECEDENTES:**

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, a raíz de los hechos publicados en diferentes medios de comunicación y redes sociales, con respecto a la presunta violación del toque de queda por parte del honorable Alcalde del Distrito de Panamá, [REDACTED] [REDACTED] inició la investigación respectiva, con el fin de determinar si se ha incurrido en irregularidades administrativas por probable violación del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del gobierno central.

En ese sentido, y luego de ordenado el inicio de la investigación respectiva, mediante Nota No. ANTAI-OAL-135-2020 de 3 de agosto de 2020, esta Autoridad le solicitó al honorable Alcalde del Distrito de Panamá, [REDACTED] [REDACTED] un informe explicativo relacionado con las presuntas irregularidades objeto del proceso. (Fs. 11-12)

Para la fecha del 20 de agosto de 2020, fue presentado en debida forma poder conferido a favor de la firma [REDACTED] [REDACTED], para ejercer la representación legal de [REDACTED] [REDACTED] de forma simultánea y en el término de ley fueron presentados los descargos y una serie de pruebas documentales, las cuales procedemos a detallar así:

- 1- Copia autenticada de la Resolución No. 63 de 1 de agosto de 2020, proferida por el [REDACTED], Provincia de Panamá.
- 2- Copia autenticada del recibo de pago de impuestos de los contribuyentes No. 31982 y una factura fiscal con número Rec. 1091826, de fecha 1 de agosto de 2020, emitidos por la Tesorería Municipal del Distrito de Chame.
- 3- Copia autenticada recibo de pago de impuestos de los contribuyentes No. 31982, de fecha 1 de agosto de 2020, emitidos por la Tesorería Municipal del Distrito de Chame.
- 4- Copia autenticada de una certificación firmada por el [REDACTED] [REDACTED], licenciado [REDACTED] fechada 3 de agosto de 2020.
- 5- Copia autenticada de la Resolución No. 067 de 10 de agosto de 2020, proferida por la Dirección Regional de Salud de Panamá Oeste del Ministerio de Salud.

6- Copia autenticada del recibo No. 8729 de 13 de agosto de 2020, expedido por la Dirección Regional de Salud de Panamá Oeste del Ministerio de Salud.

**DESCARGOS DEL ALCALDE DEL DISTRITO DE PANAMÁ:**

Con relación al contenido de los descargos presentados por la [REDACTED] se señala en lo medular que su representado *“ se encontraba el sábado 1 de agosto de 2020, fuera del horario laboral, caminando solo por los alrededores de su casa ubicada en el sector de Coronado, Provincia de Panamá Oeste,...”* y que además *“debemos advertir que no es procedente de conformidad al principio de doble juzgamiento exigirle responsabilidad o seguir un proceso por una causa resuelta con anterioridad entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, tal como ocurre en el presente proceso puesto que pretende vuestro despacho sancionar a nuestro representado por los mismos hechos que fue ya sancionado por las autoridades regentes”*.

De igual manera se afirma que las disposiciones del Código de Ética instan a la aplicación de los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, lo cual no encuadra en la figura de su representado, al encontrarse en su día de descanso y no en un día de prestación de servicios o en ejercicio de sus funciones.

Añade que su representado en todo momento actúo de manera respetuosa hacia las unidades policiales y la autoridad de salud, luego de ocurridos los hechos y en ningún hizo uso de su cargo para obtener ventajas indebidas, aceptando los castigos impuestos por las autoridades respectivas.

Finalmente, la representación judicial de [REDACTED] P., solicita además se desestimen los cargos por una supuesta infracción al Código de Ética y adjunta un número plural de pruebas de carácter documental. (Fs. 13-21)

**DECISIÓN DE ESTA AUTORIDAD:**

Esta Autoridad, se avoca a emitir la Resolución de mérito en la presente investigación, procediendo a evaluar los elementos materiales del proceso que nos ocupa, conforme a las reglas de la sana crítica, en acatamiento de lo que al efecto dispone el artículo 145 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, a fin de determinar, si se ha incurrido en presuntas irregularidades que afecten la buena marcha del servicio público, vulnerando las disposiciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del gobierno central, conforme a los hechos publicados en los diarios nacionales.

De las normas citadas supra, puede apreciarse que esta Autoridad se encuentra facultada legalmente para examinar la gestión administrativa de las entidades del

Gobierno Central, tal como lo dispone el numeral 10 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por lo que, en el caso bajo examen, estamos en presencia de una investigación oficiosa, en contra del [REDACTED]

Del contenido de los hechos publicados en medios escritos, podemos destacar que se suscribe una posible violación del Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020, el cual establece la imposición de toque de queda a nivel nacional y de las posibles consecuencias jurídicas por no acatar dicha prohibición, así como de las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020, (que declara zonas epidémicas).

Debe esta Autoridad referirse tanto al contenido del Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020, como al Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020, con el objetivo de aclarar cuál es el alcance de su contenido y quienes son las autoridades con competencia para la imposición de las sanciones a los presuntos infractores.

*Decreto Ejecutivo N° 490  
De 17 de marzo de 2020*

...  
*Artículo 1. Se establece TOQUE DE QUEDA en todo el territorio nacional a toda la población de la República de Panamá, desde las 9:00 p.m. hasta las 5:00 a.m. horas.*

*Artículo 2. ...*

***Artículo 3. Las sanciones respectivas serán impuestas por las autoridades correspondientes de acuerdo a sus competencias. ..."***

*Decreto Ejecutivo N° 499  
De 19 de marzo de 2020*

...  
*Artículo 5. Se faculta al Ministerio de Salud para ampliar o disminuir el horario establecido en el Decreto Ejecutivo 490 de 17 de marzo de 2020, que declara el toque de queda en la República de Panamá y dicta otras disposiciones, según el comportamiento de la situación sanitaria.*

*Artículo 6. ...*

***Artículo 7. Corresponde a las autoridades sanitarias, con la colaboración con los estamentos de seguridad y de policía velar por el cumplimiento de estas medidas.***

***En caso de incumplimiento de las disposiciones del presente Decreto Ejecutivo, las sanciones respectivas serán impuestas por las autoridades correspondientes, de acuerdo a sus competencias..." (Cit)***

Un análisis de las constancias procesales, así como los elementos probatorios presentados por la defensa de [REDACTED] nos permiten establecer que efectivamente existió una violación al contenido del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, por parte del señor Alcalde del Distrito de Panamá, mismo quien fuera encontrado fuera de su vivienda en el sector de Coronado, Provincia de Panamá Oeste, sin mantenerse dentro de las excepciones que contempla el artículo 2 del citado Decreto Ejecutivo.

Obra en autos que mediante Resolución N° 63 de 1 de agosto de 2020, la Alcaldía de Chame resuelve sancionar al señor [REDACTED] [REDACTED] con una multa de Doscientos Balboas con 00/100 (B/.200.00) por el incumplimiento del toque de queda dispuesto en los Decretos Ejecutivos antes mencionados y sus respectivas modificaciones.

Debemos acotar que la multa impuesta por el Municipio de Chame se sustenta en la violación del Decreto Ejecutivo No. 869 de 17 de julio de 2020, así como en las disposiciones de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016, específicamente, los artículos 49, 50, 51, de dicha normativa. De igual forma sirven de sustento, lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020 (que amplía el toque de queda ordenado por medio del Decreto Ejecutivo No 490 de 17 de marzo de 2020); Decreto Ejecutivo No. 612 de 8 de mayo de 2020; Decreto Alcaldicio N° 15 del 11 de mayo de 2020 y el Decreto Ejecutivo N° 16 de 8 de junio de 2020.

Adicionalmente consta en el proceso que mediante Resolución N° 067 de 10 de agosto de 2020, la Región de Salud de Panamá Oeste en uso de sus facultades legales resolvió sancionar al señor [REDACTED] [REDACTED] con la imposición de una multa por la suma de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 5,000.00), por el incumplimiento de lo establecido en las disposiciones legales, en materia sanitaria.

De lo expuesto supra, se desprende que sendas autoridades administrativas, entre ellas, la autoridad de salud, en cumplimiento de los Decretos Ejecutivos antes señalados, han impuesto al señor [REDACTED] [REDACTED] las sanciones correspondientes según sus competencias, teniendo como común denominador, la infracción a dichos Decretos Ejecutivos, así como a las normas sanitarias en el marco de las restricciones impuestas debido a la pandemia de covid-19.

Así, consta que el Ministerio de Salud a través del [REDACTED] [REDACTED], mediante la Resolución N°067 de 10 de agosto de 2020, determinó sancionar al señor [REDACTED] [REDACTED] con la imposición de una multa de Cinco Mil Balboas con 00/100 (B/. 5,000.00) por el incumplimiento de lo establecido en las disposiciones legales en materia de salud pública, fundamentado en la Constitución de la República de Panamá, las disposiciones de la Ley No. 66 de 10 de noviembre de 1947, modificada por la Ley No. 40 de 16 de noviembre de 2006, (Código Sanitario y sus modificaciones) y la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000; Decreto Ejecutivo No. 64 de 28 de enero de 2020 (que adopta las medidas necesarias que sean imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional ante la amenaza por el brote del nuevo coronavirus, definido por el Ministerio de Salud); Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020 (que declara zonas epidémicas); Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de

marzo de 2020 (que amplia toque de queda del Decreto Ejecutivo No 490 de 17 de marzo de 2020); Decreto Ejecutivo No. 644 de 29 de mayo de 2020 (que modifica el Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020) y Decreto Ejecutivo No. 869 de 17 de julio de 2020 (que establece toque de queda en las provincias de Panamá y Panamá Oeste)

De lo visto supra, se tiene que dos autoridades administrativas impusieron sanciones pecuniarias al señor [REDACTED] [REDACTED] fundamentándose en vulneración de las disposiciones relativas a las restricciones a la movilidad, y a la existencia de zonas epidémicas, específicamente, en la provincia de Panamá Oeste, pues los hechos tuvieron lugar la localidad de Coronado, en el Municipio de Chame.

Como sustento de los descargos presentados por la defensa de [REDACTED] [REDACTED] se afirma en un primer orden de ideas, que el proceso administrativo de marras, por la presunta violación del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, vulnera su derecho constitucional establecido en el artículo 32 del Texto Fundamental, el cual desarrolla el principio "non bis in idem", que establece la prohibición del doble juzgamiento, no obstante lo anterior, debe esta Autoridad determinar la competencia para conocimiento de la infracción cometida, en el marco de la situación sanitaria mundial por la pandemia de covid-19, indistintamente, de la alegación en torno a la ocurrencia de un posible doble juzgamiento. En tal empeño se tiene que el gobierno nacional dictó un número plural de disposiciones relativas al control de la pandemia, inicialmente por medio del Decreto Ejecutivo No. 64 de 28 de enero de 2020, que adopta las medidas necesarias que sean imprescindibles e impostergables, contenidas en el Plan Nacional ante la amenaza por el brote del nuevo coronavirus, definido por el Ministerio de Salud.

La conducta reprochada se circunscribe, concretamente, a la vulneración de las restricciones a la movilidad impuestas por el gobierno nacional inicialmente por medio del Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020, (que ordena toque de queda en la República de Panamá), así como a la restricción de movilidad existente sobre zonas epidémicas así dispuestas por medio del Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020, (que declara zonas epidémicas), y de igual forma el Decreto Ejecutivo No. 869 de 17 de julio de 2020, (que establece nuevas medidas para el toque de queda en las provincias de Panamá y Panamá Oeste), encontrándose estas disposiciones vigentes al momento de la ocurrencias de los hechos materia del proceso.

Todas las disposiciones ampliamente señaladas deben ser entendidas en concordancia directa e ineludible con el Código Sanitario. En tal sentido el numeral 2 del artículo 218 del Código Sanitario, modificado por la Ley No. 40 de 16 de noviembre de 2006, dispone que cualquier persona natural o jurídica que cometa una falta o contravención a las disposiciones del Código Sanitario **y demás**

**disposiciones legales vigentes en materia de salud pública**, (resalta esta Autoridad) será sancionada con multa de acuerdo con la gravedad de la falta, entre un mínimo de diez balboas (B/. 10.00) y un máximo de cien mil balboas (B/. 100,000.00). En esa misma línea, el artículo 219 lex cit., atribuye la competencia para la imposición de tales sanciones a las autoridades de salud pública, de manera privativa. Así el numeral 2 de dicha norma confiere la competencia a los Directores Regionales de Salud para la imposición de multas que oscilen entre quinientos a cinco mil balboas (B/. 500.00 - B/.5,000.00), tal y como consta en autos, pues el [REDACTED] en ejercicio de dicha competencia privativa, impuso a [REDACTED] multa por un valor de cinco mil balboas (B/. 5,000.00), la cual fue pagada a dicha autoridad sanitaria.

Como puede verse el artículo 218 del Código Sanitario es claro, en cuanto a que las contravenciones o faltas a las disposiciones legales vigentes en materia de salud pública le atribuyen la competencia a las autoridades sanitarias únicamente. En esa línea resulta incuestionable que las disposiciones que se dicen vulneradas o infringidas son normas de salud pública, que establecen contravenciones de tal carácter, por lo cual resulta innegable la competencia de las autoridades de salud, en este caso del Director Regional de Salud, dada la competencia por la cuantía que asigna o fija el artículo 219 del código en cuestión. Es por lo anterior, que las infracciones ya señaladas tanto al Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020, (que ordena toque de queda en la República de Panamá), así como a la restricción de movilidad existente sobre zonas epidémicas así dispuestas por medio del Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020, (que declara zonas epidémicas), y de igual forma el Decreto Ejecutivo No. 869 de 17 de julio de 2020, (que establece nuevas medidas para el toque de queda para las provincias de Panamá y Panamá Oeste), son competencia de la autoridad sanitaria y no de esta Autoridad. En consonancia con lo antes dicho, el numeral 21 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, define competencia como: **“conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público”**, resultando claro el alcance que la legislación le confiere a dicho concepto, por lo que habiéndose establecido por medio de ley (Código Sanitario) la competencia privativa de la autoridad sanitaria para conocer y sancionar las infracciones de las disposiciones legales vigentes en materia de salud pública resulta una norma de orden público, al tratarse de un criterio o factor de competencia debidamente señalado por una disposición con rango de ley, asignado a la autoridad sanitaria, en este caso a los Directores Regionales de Salud.

En ese mismo sentido, las disposiciones tanto del Decreto Ejecutivo No. 472 de 13 de marzo de 2020, (que extrema las medidas sanitarias ante la declaración de pandemia), así como las disposiciones del Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo de 2020, (que aprueba medidas sanitarias adicionales para reducir, mitigar y controlar, la propagación de la

pandemia) disponen que tales contravenciones sanitarias serán sancionadas de conformidad con el Código Sanitario. Como puede verse, tales normas, anteriores unas y coetáneas otras, a las medidas que se dicen vulneradas, atribuyen la competencia a las autoridades de salud en acatamiento del Código Sanitario, como viene dicho, de forma privativa.

En aplicación de lo anterior, es precisamente que se impuso sanción a [REDACTED] por parte del [REDACTED], a través de Resolución No. 067 de 10 de agosto de 2020 (fs. 26), por lo cual resulta inocuo declinar la competencia a dicha autoridad sanitaria, pues se encuentra acreditado la actuación de tal ente sanitario y el resultado de su gestión, por lo que opera en este sentido, el fenómeno de la sustracción de materia, por lo que el proceso, deviene sin objeto, produciéndose la figura procesal ya dicha.

A nivel doctrinal, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española define la Sustracción de Materia como *“desaparición de los supuestos fácticos o jurídicos que sustentan una acción jurisdiccional o administrativa, lo que impide al juez pronunciarse sobre el mérito de lo pedido”* (dpej.rae.es).

Igualmente, el autor Jorge Peirano, citado por el doctor Jorge Fábrega en su obra Estudios Procesales, explica que *“para que se produzca la sustracción de materia, es menester que concurren una serie de elementos, tales como: la existencia de un proceso; que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal; que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca; que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia; que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión”* (FÁBREGA, Jorge; Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Tomo II, pág. 1195).

Asimismo, el fenómeno jurídico de la Sustracción de Materia ha sido ampliamente reconocido en la jurisprudencia, en los siguientes términos:

*“Sobre este tema, consideramos de importancia destacar lo expresado por el Magistrado Edgardo Molino Mola en Fallo de 12 de diciembre de 1994: La naturaleza jurídica de la sustracción de materia implica una absoluta imposibilidad de pronunciarse de manera efectiva en relación a la pretensión del recurrente. Según el destacado procesalista panameño JORGE FÁBREGA, la sustracción de materia es un instituto poco examinado en la doctrina, pero debese entendido como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito”.*(Fallo de 31 de octubre de 2007, proferido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia)

Del análisis de las constancias procesales, en contraste con los criterios doctrinales y jurisprudenciales vistos supra, podemos concluir que en la investigación administrativa que nos ocupa, se configuran los elementos necesarios para decretar la Sustracción de Materia, toda vez que el objeto, que no era otro que determinar la responsabilidad y la imposición de sanciones al Alcalde del Distrito de Panamá, ha desaparecido al haber sido sancionado por la autoridad que mantiene la competencia en tales asuntos, por lo cual resultan inaplicables las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, lo cual se desprende de lo dispuesto en el artículo 1 del decreto en cuestión y a ello se avoca esta Autoridad.

Por los hechos expuestos, la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en uso de sus facultades legales,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECRETAR LA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** dentro del proceso administrativo incoado de oficio a [REDACTED]

**SEGUNDO: ORDENAR EL CIERRE Y ARCHIVO** del presente proceso.

**TERCERO: ADVERTIR** que contra la presente Resolución cabe Recurso de Reconsideración, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:**

Artículos 32 y 299 de la Constitución Política.

Artículos 218 y 219 de la Ley No. 66 de 10 de noviembre de 1947, modificada por la Ley No. 40 de 16 de noviembre de 2006.

Artículo 201, numeral 21 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Artículos 4, 6, numerales 6, 10 y 24, de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.

Artículos 49, 50 y 51 de la Ley No. 16 de 17 de junio de 2016.

Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004.

Decreto Ejecutivo No. 64 de 28 de enero de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 472 de 13 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 499 de 19 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 507 de 24 de marzo de 2020.

Decreto Ejecutivo No. 869 de 17 de julio de 2020.

**Notifíquese y Cúmplase**

EFA/OC/wrq

  
**MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ AGUILAR**  
Directora General

  
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA  
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
DEPARTAMENTO DE ASESORÍA LEGAL

Hoy 15 de abril de 2021  
11:30 mañana notifique a [REDACTED]

(Conforme a escrito visible a foja 41)  
Firma del Notificado (a)

