

ENTRADA N° 411182021

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR LOS LICENCIADOS **RUBÉN DARÍO PITTI Y JEACQUELINE PROBST**, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, EL DECRETO EJECUTIVO N° 489 DE 16 DE MARZO DE 2020, EL DECRETO EJECUTIVO N° 490 DE 17 DE MARZO DE 2020, EL DECRETO EJECUTIVO N° 500 DE 19 DE MARZO DE 2020, EL DECRETO EJECUTIVO N° 507 DE 24 DE MARZO DE 2020, EL DECRETO EJECUTIVO N° 506 DE 24 DE MARZO DE 2020, EL DECRETO EJECUTIVO N° 71 DE 5 DE MARZO DE 2021 Y EL DECRETO EJECUTIVO N° 74 DE 12 DE FEBRERO DE 2021, TODOS EMITIDOS POR EL MINISTERIO DE SALUD, ASÍ COMO EL DECRETO EJECUTIVO N° 244 DE 19 DE MARZO DE 2020, EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DE GOBIERNO.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

La Licenciada **JEACQUELINE PROBST**, quien actúa en su propio nombre y representación, ha interpuesto Recurso de Apelación contra la **Resolución de 5 de agosto de 2021**, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador, no admitió la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad presentada para que se declaren nulos, por ilegales, el Decreto Ejecutivo N° 489 de 16 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 500 de 19 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 507 de 24 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 506 de 24 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 71 de 5 de marzo de 2021 y el Decreto Ejecutivo N° 74 de 12 de febrero de 2021, todos emitidos por el Ministerio de Salud, así

como el Decreto Ejecutivo N° 244 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Gobierno.

I. RECURSO DE APELACIÓN.

De fojas 102 a 105 del Expediente, se encuentra el Recurso de Apelación presentado por la Licenciada **JEACQUELINE PROBST**, mediante el cual solicita a la Sala Tercera, que se revoque la **Resolución de 5 de agosto de 2021**, que no admitió la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad, y en su lugar, se admita la misma.

La oposición de la accionante se centra básicamente en el hecho que la Demanda incoada cumple con los requisitos necesarios para ser admitida.

En ese sentido, indica básicamente que no existe sustento legal que exija la presentación de las Acciones sobre un mismo asunto, de forma individual; y, por razón del Principio de Economía Procesal, al tratarse de temas con elementos de concordancia, es dable demandarlos conjuntamente.

Por otro lado, con relación al cumplimiento del numeral 3 del artículo 43 de la Ley Contencioso-Administrativa, señala que en uno de los apartados del Libelo de Acción, se indicaron los hechos y omisiones de la misma.

Finamente, al referirse al supuesto incumplimiento del numeral 4 del artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, señala que dicha disposición legal no exige que la expresión de las normas que se aducen vulneradas, así como el concepto de violación de las mismas, deba expresarse de forma conjunta, individual o en un orden determinado.

II. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE APELACIÓN.

De fojas 107 a 121 del Expediente, se encuentra la Vista N° 1382 de 4 de octubre de 2021, presentada por el señor Procurador de la Administración, quien, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley

Nº 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, actúa en interés de la Ley en el Proceso bajo estudio.

En ese sentido, el representante del Ministerio Público indica básicamente que, existen numerosos Precedentes Jurisprudenciales que señalan la obligación de presentar Demandas distintas, impugnando por separado cada uno de los actos que se estiman ilegales.

De igual manera, agrega que los recurrentes no cumplen con las exigencias contenidas en los numerales 3 y 4 del artículo 43 de la Ley Nº 135 de 1943, pues, con relación al primer requisito, los actores se refieren a normas legales –quebrantando lo concerniente a la relación de los hechos u omisiones de la Acción-; y, con relación a la exigencia contenida en el numeral 4, los demandantes no expresaron de forma clara ni individualizada las disposiciones que estimaban infringidas, ni los conceptos de violación que alegaban.

III. ANÁLISIS Y DECISIÓN DEL RESTO DE LA SALA.

Al resolver el Recurso de Apelación bajo estudio, el resto de los Magistrados que integran la Sala, observan que la parte actora persigue que se declare la nulidad, de una serie de actuaciones emitidas -tanto por el Ministerio de Salud, como por el Ministerio de Gobierno-, a fin de prevenir y controlar la pandemia ocasionada por la enfermedad Covid-19.

Ahora bien, resulta pertinente examinar el criterio planteado por el Magistrado Sustanciador, para negarle trámite a la Acción interpuesta. Así, mediante la **Resolución de 5 de agosto de 2021** se indicó lo siguiente:

“El Magistrado Sustanciador procede a revisar el libelo, en vías de determinar si cumple con los requisitos formales indispensables para su admisión, y en este punto, se percata que no debe dársele curso legal, ya que en (sic) los demandantes solicitan la declaratoria de nulidad de más de dos actos administrativos diferentes ...

En este punto es necesario acotar, que con relación a la declaratoria de nulidad de más de dos actos administrativos, el criterio de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha sido reiterativo en señalar que en una sola demanda contencioso administrativa de nulidad no pueden ser demandados distintos actos administrativos ...

En relación a lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley No. 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, referente a la indicación de 'LOS HECHOS U OMISIONES FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN', lo planteado en la demanda no cumple con la finalidad que debe desempeñar dicho apartado de conformidad con lo que ha señalado la jurisprudencia de la Sala Tercera ...

Se evidencia que los recurrentes, desarrollaron de manera inadecuada los hechos de la demanda, ya que la mayor parte, cita normas legales, lo que en todo caso debió formar parte del concepto de la infracción, por ser ésta la sección de la demanda, donde el demandante a través de un juicio lógico-jurídico debe demostrar en qué consiste la ilegalidad del acto o actos atacados ...

También podemos observar que la demanda no cumplió con lo establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946 ...

La falta de individualización de las disposiciones que se estiman vulneradas y de los motivos que el actor considera que constituyen la violación de cada norma imposibilita el análisis de legalidad, puesto que no se puede verificar la supuesta violación del acto impugnado, norma por norma. En el presente caso, se aprecia que la parte actora no hizo un análisis individual de cada una de las normas que invoca como infringidas, sino que su exposición las presenta de forma conjunta lo que dificulta ciertamente hacer el análisis de legalidad de cada uno (sic) de las normas, incumpliendo claramente con dicho presupuesto ...".

En este sentido, y una vez revisadas las constancias procesales, esta Superioridad coincide con el criterio planteado por el Magistrado Sustanciador, al resolver no admitir la Acción de Nulidad incoada, pues tal como se indicó en la Decisión recurrida, se observa que los demandantes persiguen a través de su pretensión, que la Sala Tercera examine conjuntamente la legalidad de **ocho (8) actos normativos distintos** -que incluso fueron expedidos por diferentes Autoridades Públicas, y que regulan distintos aspectos como: el establecimiento del toque de queda en distintas Provincias, la adopción de medidas sanitarias para controlar la propagación de la pandemia causada por la enfermedad Covid-19, la suspensión temporal de vuelos internacionales, entre otros-, a través de un solo Libelo de Demanda Contencioso-Administrativa.

Sobre el particular, la Jurisprudencia de esta Corporación de Justicia ha señalado, de manera reiterada, la imposibilidad de accionar de forma conjunta contra distintos actos en un solo Escrito, añadiendo que los mismos deben ser demandados por separado.

Así, mediante la **Resolución de 19 de julio de 2002** se indicó lo siguiente:

"En ese orden de ideas, quienes suscriben estiman que le asiste razón al señor Procurador Suplente, toda vez que, efectivamente, el demandante ha dirigido su demanda contra dos actos administrativos distintos. Reiteradamente, la jurisprudencia de esta Sala, se ha pronunciado en distintas ocasiones en el sentido que no procede impugnar simultáneamente actos administrativos jurídicamente independientes, mediante una misma demanda contencioso-administrativa.

En relación con lo expresado anteriormente, solamente esta Sala tiene la facultad para decidir, de existir un elemento común, si procede la acumulación de dos o más demandas, por lo cual la actora debió presentar demandas distintas impugnando por separado cada uno de los actos que se estiman ilegales.

Es evidente que los vicios que pueden afectar la validez de los actos demandados, un acto administrativo unilateral y un contrato administrativo, no son los mismos y, por ello, hay que examinarlos separadamente. La Sala señala que por eso ha aceptado revisar los actos administrativos unilaterales separables del contrato en procesos aparte ...".

Por otro lado, y una vez revisado el Expediente, así como el Libelo de Demanda presentado por los Licenciados **RUBÉN DARÍO PITTI Y JEACQUELINE PROBST**, se advierte que la parte actora incluyó (de fojas 27 a 33 de su Acción), una Sección identificada como los "Hechos y Omisiones Fundamentales de la Acción"; sin embargo, dentro de la misma no realiza una exposición de los hechos y actuaciones relacionados con la expedición de los actos administrativos atacados, sino que se limita a señalar y transcribir disposiciones legales que considera guardan relación con el Proceso bajo estudio, circunstancia que no le permite a la Sala Tercera examinar los actos impugnados, por incumplir el requisito exigido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, que señala lo siguiente:

"Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo contendrá:

...

3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción ...".

Por último, si bien la parte actora identifica las disposiciones legales que estima violadas (fojas 31 a 31 del Expediente), realiza la explicación del concepto de la infracción de manera conjunta, lo cual impide al Tribunal realizar una correcta valoración de cargos, razón por la cual estima esta Superioridad que, como lo indicara la **Resolución de 5 de agosto de 2021**, no se cumple con el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943.

Lo anterior ha sido el criterio esbozado por esta Corporación de Justicia en distintos Pronunciamientos, como es el caso de la **Resolución de 24 de agosto de 2020**, en que se indicó lo siguiente:

“Por otro lado, se advierte que en el apartado denominado ‘IV. *Disposiciones Legales Infringidas y Concepto de Violación*’, el demandante no sustentó de manera individualizada, clara, suficiente, y razonada el concepto de violación de las disposiciones legales que se estiman violadas por el acto impugnado, toda vez que, hace una explicación en conjunto de los cargos de ilegalidad, y no efectúa un análisis lógico jurídico, en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que dicen vulnerados, lo cual la hace inadmisibles...”

Las circunstancias anteriores no permiten darle curso a la Demanda ensayada, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley Contencioso-Administrativa, que preceptúa lo siguiente:

“**Artículo 50.** No se dará curso legal a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción”.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMAN** la **Resolución de 5 de agosto de 2021**, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador, no admitió la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad interpuesta por los Licenciados **RUBÉN DARÍO PITTI Y JEACQUELINE PROBST**, en su propio nombre y representación, para que se declaren nulos, por ilegales, el Decreto Ejecutivo N° 489 de 16 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 490 de 17 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 500 de 19 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo

N° 507 de 24 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 506 de 24 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo N° 71 de 5 de marzo de 2021 y el Decreto Ejecutivo N° 74 de 12 de febrero de 2021, todos emitidos por el Ministerio de Salud, así como el Decreto Ejecutivo N° 244 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Gobierno.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**