

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1191

Panamá, 8 de septiembre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Plena Jurisdicción.

Recurso de apelación
(promoción y sustentación).

La Licenciada **Jacqueline Probst** y el Licenciado **Rubén Darío Pitti**, ambos actuando en su propio nombre y representación, solicitan que se declare la nulidad por ilegal, de los siguientes actos, el **Decreto de Gabinete N.º34 de 22 de septiembre de 2020**, la **Resolución de Gabinete N.º89 de 12 de noviembre de 2020**, la **Resolución de Gabinete N.º91 de 18 de noviembre de 2020**, y **Resolución de Gabinete N.º27 de 10 de marzo de 2021**, emitidos por el **Consejo de Gabinete**, a través de los cuales se autoriza al Ministro de Salud, para suscribir en nombre de la República de Panamá, un contrato de compraventa, acuerdos de compromiso, de entendimiento y de indemnización para el proceso de vacunación contra el COVID-19.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso
Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Resolución de siete (7) de junio de 2021 visible a foja 36 del expediente judicial, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio adoptado en su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Conforme observa este Despacho, el 4 de mayo de 2021, la Licenciada **Jacqueline Probst** y el Licenciado **Rubén Darío Pitti**, ambos actuando en su propio nombre y representación, presentaron ante la Sala Tercera la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, con el propósito que se declare la nulidad por ilegal, del **Decreto de Gabinete N.º34 de 22 de septiembre de 2020**, la **Resolución de Gabinete N.º89 de 12 de noviembre de**

12 de noviembre de 2020, la Resolución de Gabinete N.º91 de 18 de noviembre de 2020, y la Resolución de Gabinete N.º27 de 10 de marzo de 2021, emitidos por el Consejo de Gabinete, a través de los cuales se autoriza al Ministro de Salud para suscribir, en nombre de la República de Panamá, un contrato de compraventa, acuerdos de compromiso, de entendimiento y de indemnización para el proceso de vacunación contra el COVID-19, los que citamos, en su parte pertinente, para mejor referencia:

"República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

DECRETO DE GABINETE N.º34

De 22 de septiembre de 2020

Que autoriza al Ministro de Salud, en nombre de la República de Panamá, para suscribir el Acuerdo de Compromiso (Acuerdo de Compra Comprometida) del Mecanismo Mundial de Vacunación COVAX del Acelerador del acceso a las herramientas, con la **GAVI ALLIANCE**, para las vacunas contra la COVID-19, por un monto de once millones ochocientos treinta y seis mil cuarenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 11,836,045.00) para la adquisición de un millón ciento veintiún mil novecientas (1,121,900) dosis de la vacuna aprobada'

EL CONSEJO DE GABINETE,

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República, y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social;

...

DECRETA:

Artículo 1. Autorizar la suscripción del Acuerdo de Compromiso (Acuerdo de Compromiso de Compra) del Mecanismo Mundial de Vacunación COVAX del Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19, con GAVI ALLIANCE, fundación sin fines de lucro con sede en Suiza que tiene como objeto mejorar el acceso a las vacunas contra la COVID-19, por parte de los países en desarrollo, por un monto de once millones ochocientos treinta y seis mil cuarenta y cinco dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 11,836,045.00), para la adquisición de un millón ciento veintiún mil novecientas (1,121,900) dosis de la vacuna aprobada. Este Acuerdo de Compromiso (Acuerdo de Compromiso de Compra) deberá contar con el refrendo de la Contraloría General de la República, conforme las normas y prácticas prevalecientes para este tipo de transacciones.

Artículo 2. Autorizar al Ministro de Salud a suscribir, en nombre de la República de Panamá, el Acuerdo de Compromiso (Acuerdo de Compromiso de Compra) del Mecanismo Mundial de Vacunación COVAX del Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19, con GAVI ALLIANCE.

Artículo 3. Autorizar al Ministro de Economía y Finanzas a suscribir y constituir una garantía u otra forma de apoyo crediticio según lo dispuesto en el Acuerdo de Compromiso (Acuerdo de Compromiso de Compra) que se autoriza en el artículo 1 del presente Decreto de Gabinete, por un monto de diez millones cuarenta y un mil cinco dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$ 10, 041,005.00), en forma y sustancia satisfactorios para GAVI ALLIANCE;

Artículo 4. El Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, incluirá en el Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal correspondiente, las partidas necesarias para cubrir los compromisos adquiridos con la suscripción del Acuerdo y la Garantía autorizados en el presente Decreto de Gabinete.

Artículo 5. Este Decreto de Gabinete comenzará a regir desde su publicación. ...” (Cfr. fojas 26-28 del expediente judicial).

“República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º89

De 12 de noviembre de 2020

Que autoriza al ministro de Salud, en nombre de la República de Panamá, para suscribir el Acuerdo de Entendimiento Vinculante, el Acuerdo Definitivo y el Acuerdo de Confidencialidad con la empresa Pfizer Inc., por un monto de cuarenta y ocho millones de dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$ 48, 000,000.00), para la adquisición de cuatro millones (4,000,000) de vacunas contra el SARS-COV2 para prevenir la infección por COVID-19 en los seres humanos

EL CONSEJO DE GABINETE,

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República, y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social;

...

RESUELVE:

Artículo 1. Autorizar la suscripción del Acuerdo de Entendimiento Vinculante, el Acuerdo Definitivo y el Acuerdo de Confidencialidad con la empresa Pfizer Inc., corporación organizada y existente bajo las leyes del Estado de Delaware Estados Unidos de América, con oficinas en 235 East 42 Street, New

York, New York 10017, EE.UU, por un monto de cuarenta y ocho millones de dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$ 48, 000,000.00), para la adquisición de cuatro millones (4,000,000) de vacunas contra el SARS-COV2 para prevenir la infección por COVID-19 en los seres humanos. Estos Acuerdos deberán contar con el refrendo de la Contraloría General de la República, conforme las normas y prácticas prevalecientes para este tipo de transacciones.

Artículo 2. Autorizar al Ministro de Salud a suscribir, en nombre de la República de Panamá, el Acuerdo de Entendimiento Vinculante, el Acuerdo Definitivo y el Acuerdo de Confidencialidad con la empresa Pfizer Inc.

Artículo 3. El Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, incluirá en el Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal correspondiente, las partidas necesarias para cubrir los compromisos adquiridos con la suscripción del Acuerdo autorizado en la presente Resolución de Gabinete.

Artículo 4. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su aprobación.

...” (Cfr. fojas 29-31 del expediente judicial).

“República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º91

De 18 de noviembre de 2020

Que autoriza al Ministro de Salud, en nombre de la República de Panamá, para suscribir el Contrato de Compraventa por Anticipado, y otros documentos vinculantes con la empresa ASTRAZENECA UK LIMITED, por un monto de cuatro millones trescientos sesenta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4,368,000,000), para la adquisición de un millón noventa y dos mil (1,092,000) dosis de la vacunas ChAdOx1 nCov-19 conocida como AZD1222, para prevenir la infección por COVID-19 en los seres humanos

EL CONSEJO DE GABINETE,

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República, y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social;

...

RESUELVE:

Artículo 1. Autorizar la suscripción del Contrato de Compraventa por Anticipado, y otros documentos vinculantes con la empresa ASTRAZENECA UK LIMITED, por un monto de cuatro millones trescientos sesenta y ocho mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 4,368,000,000), para la adquisición de un

millones (sic) noventa y dos mil (1,092,000) dosis de la vacunas ChAdOx1 nCov-19 conocida como AZD1222, para prevenir la infección por COVID-19 en los seres humanos. Este Contrato y demás documentos vinculantes, deberán contar con el refrendo de la Contraloría General de la República, conforme las normas y prácticas prevalecientes para este tipo de transacciones.

Artículo 2. Autorizar al ministro de Salud a suscribir, en nombre de la República de Panamá, el Contrato de Compraventa por Anticipado, y otros documentos vinculantes con la empresa ASTRAZENECA UK LIMITED.

Artículo 3. El Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, incluirá en el Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal correspondiente, las partidas necesarias para cubrir los compromisos adquiridos con la suscripción del Contrato autorizado en el (sic) presente Resolución de Gabinete.

Artículo 4. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su aprobación.

..." (Cfr. fojas 32-33 del expediente judicial).

"República de Panamá

CONSEJO DE GABINETE

RESOLUCIÓN DE GABINETE N.º27

De 10 de marzo de 2021

Que autoriza al ministro de Salud para suscribir en nombre de la República de Panamá, el Acuerdo de Indemnización de AstraZéneca por medio del Mecanismo COVAX

EL CONSEJO DE GABINETE,
en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 109 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República, y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social;

...

RESUELVE:

Artículo 1. Autorizar la suscripción del el Acuerdo de Indemnización de AstraZéneca por medio del Mecanismo COVAX, deberán contar con el refrendo de la Contraloría General de la República, conforme las normas y prácticas prevalecientes para este tipo de transacciones.

Artículo 2. Autorizar al ministro de Salud a suscribir, en nombre de la República de Panamá, el Acuerdo de Indemnización de AstraZéneca por medio del Mecanismo COVAX.

Artículo 3. El Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, incluirá en el Presupuesto General del Estado de la vigencia fiscal correspondiente, las partidas necesarias para cubrir los compromisos adquiridos con la suscripción del Acuerdo autorizado en la presente Resolución de Gabinete.

Artículo 4. Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su aprobación.
..." (Cfr. fojas 34-35 del expediente judicial).

Así las cosas, mediante la Providencia de siete (07) de junio de dos mil veintiuno (2021), el Magistrado Sustanciador, admitió la demanda interpuesta por los actores, ordenándose en ese mismo acto que se le corriera traslado a esta Procuraduría; y que se enviara copia de la misma al Ministro de la Presidencia y al Secretario del Consejo de Gabinete, para que de acuerdo a lo contemplado en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946, rindiera dentro del término de cinco (5) días un informe explicativo de conducta en relación con la actuación por ellos adelantada (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Este Despacho, al realizar un análisis de los elementos que debe contener toda demanda que se presente ante la jurisdicción contencioso administrativa, considera oportuno hacer referencia a lo siguiente:

1. **Los accionantes demandan simultáneamente varios actos administrativos.**

Esta Procuraduría advierte que la demanda contencioso administrativa objeto de análisis incumple con lo dispuesto en los artículos 42a y 43a de la Ley No. 135 de 1943, debido a que en ésta los actores impugnan simultáneamente varios actos administrativos emitidos por el Consejo de Gabinete, concretamente, el **Decreto de Gabinete N.º34 de 22 de septiembre de 2020**, por el cual se autoriza al Ministro de Salud, para suscribir un Acuerdo de Compra Comprometida con la GAVI ALLIANCE, para las vacunas contra la COVID-19; la **Resolución de Gabinete N.º89 de 12 de noviembre de 2020**, que autoriza al Ministro de Salud, para suscribir un Acuerdo de Entendimiento Vinculante, el Acuerdo Definitivo y el Acuerdo de Confidencialidad con la empresa Pfizer Inc., para la adquisición de cuatro millones (4,000,000) de vacunas; la **Resolución de Gabinete N.º91 de 18 de noviembre de 2020**, a través del cual, se autoriza al Ministro de Salud, para suscribir el Contrato de Compraventa por Anticipado, y otros documentos vinculantes con la empresa ASTRAZENECA UK LIMITED, para la adquisición de un millón noventa y dos mil (1,092,000) dosis de vacunas; y la

Resolución de Gabinete N.º27 de 10 de marzo de 2021, por la que, se autoriza al Ministro de Salud, para suscribir en nombre de la República de Panamá, el Acuerdo de Indemnización de AstraZéneca por medio del Mecanismo COVAX (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

A nuestro juicio, lo anterior no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 42a y 43a de la Ley No. 135 de 1943, modificada por la Ley No. 33 de 1946, conforme a los cuales, la acción de nulidad procede contra un solo acto a la vez; por consiguiente, no puede prosperar una demanda como la que es objeto de análisis, ya que, se pretende impugnar cuatro (4) actos administrativos, como efectivamente se plantea en el libelo de la demanda.

Así las cosas, el hecho de no individualizar el acto administrativo cuya ilegalidad se acusa imposibilita que esa Alta Magistratura, emita algún pronunciamiento de fondo en relación con las pretensiones de los accionantes.

En virtud de lo anterior, consideramos pertinente traer a colación los artículos 42a y 43a de la Ley 135 de 1943, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 42a. **La acción de nulidad contra un acto administrativo** puede ejercitarse en cualquier tiempo a partir de su expedición o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar en rigor.” (Lo subrayado y la negrita son de este Despacho).

Artículo 43a: **Si la acción intentada es la de nulidad de un acto administrativo, se individualizará éste con toda precisión**; y si se demanda el restablecimiento de un derecho, deberán indicarse las prestaciones que se pretenden, ya se trate de indemnizaciones o de modificaciones o reformas del acto demandado o del hecho u operaciones administrativas que causa la demanda.” (Lo subrayado y la negrita son de este Despacho).

En ese orden de ideas, es oportuno mencionar lo señalado por ese Alto Tribunal al pronunciarse mediante el Auto de quince (15) de junio de dos mil dieciséis (2016), que en lo pertinente dice:

“En virtud de lo indicado en el párrafo anterior, **quien suscribe considera que la demanda no debe admitirse, toda vez que la parte actora dirige el objeto de su pretensión más allá de la declaración de nulidad de un solo acto administrativo**, pues de forma generalizada pretende extender la misma a todos los actos administrativos que se hayan derivado de él, aspectos que son contrarios a los requerimientos adjetivos en la formulación de una demanda de esta índole.

Al respecto, los artículos 42A y 43 de la Ley 135 de 1943, señalan expresamente lo siguiente:

...

De las normas transcritas se infiere claramente que únicamente es viable la interposición de demanda contenciosa administrativa de nulidad contra un solo acto administrativo, aun cuando aparentemente se acuse en el mismo proceso actos derivados de aquél, pues así lo ha manifestado en ocasiones precedentes esta Sala, valiéndonos como muestra de ello del siguiente extracto jurisprudencial:

'La jurisprudencia de la Sala Tercera reiteradamente ha indicado que no es procedente impugnar simultáneamente dos o más actos administrativos aunque estos se encuentren relacionados entre sí. Asimismo ha indicado en relación a este punto, que sólo la Sala tiene la facultad para decidir, de existir un elemento común, si procede la acumulación de dos o más demandas.

Lo anterior así lo indicó en Resolución de 29 de mayo de 2009 y en Auto de 26 de junio de 1996 que dicen:

...

Debido a las razones expuestas **la Sala concluye que no puede admitirse la demanda ensayada, pues la decisión debe recaer sobre la legalidad de un acto administrativo, toda vez que al demandarse varios actos dificulta el pronunciamiento posterior sobre lo que se demanda.**' (Fallo de 25 de octubre de 2011, Acción Contenciosa Administrativa de Nulidad) (Lo subrayado es de la Sala)

...

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, actuando en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado César H. Broce H., actuando en nombre y representación de CELSO ANTONIO SPENCER TAPPIN, RONY JAVIER CABALLERO GEORGE y MEDARDO ANTONIO LOGREIRA VAN ARKEN..." (La negrita es de este Despacho).

Esa posición del Tribunal fue reiterada en el Auto de diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021) (Cfr. Demanda de Nulidad propuesta por Laurentina Peña Pineda versus la Dirección Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario).

Dentro del contexto anteriormente señalado, considera este Despacho que la Providencia de admisión de la demanda contencioso administrativa de nulidad en estudio, contraría, tanto lo

indicado en los referidos artículos de la Ley No. 135 de 1943, como la esencia del citado pronunciamiento de la Sala Tercera, en cuanto ha concluido que: **“De las normas transcritas se infiere claramente que únicamente es viable la interposición de demanda contenciosa administrativa de nulidad contra un solo acto administrativo”**; y, que en la eventualidad que existan elementos en común entre varios actos demandados de manera individual, sería la Sala Tercera y no los demandantes, la encargada de disponer la acumulación de dos o más demandas.

2. Los actos acusados de ilegal fueron aportados en copia simple, en contravención a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley No. 135 de 1943.

Por otro lado, este Despacho se opone a la admisión de la referida demanda al percatarnos que, al instaurar la presente acción los accionantes omitieron adjuntar copias autenticadas de los actos objeto de impugnación, incumpliendo de esta manera con lo dispuesto en los artículos 44 de la Ley No. 135 de 1943 y 833 del Código Judicial, los que resulta procedente transcribir:

“Artículo 44. A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos.” (Lo resaltado es de este Despacho).

Artículo 833. Los documentos se aportarán al proceso en originales o en copias, de conformidad con lo dispuesto en este Código.

Las copias podrán consistir en transcripción o reproducción mecánica, química o por cualquier otro medio científico. Las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de la custodia del original, a menos que sean compulsadas del original o en copia auténtica en inspección judicial y salvo que la ley disponga otra cosa.

En ese sentido, la Sala Tercera ha advertido en reiteradas ocasiones que es determinante que junto a la demanda se aporte la copia autenticada del acto acusado con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según sea el caso; y en el proceso que nos ocupa, se observa que los recurrentes aportaron como pruebas, documentos que no reúnen los requisitos de autenticidad, obviando de esta manera un formalismo fundamental para la presentación de la acción que se examina (Cfr. fojas 26-35 del expediente judicial).

En ese orden, es preciso hacer referencia al artículo 786 del mismo cuerpo normativo, el cual, es del siguiente tenor:

“Artículo 786. Toda ley, decreto ley, decreto de gabinete, acuerdo, ordenanza, reglamento, resolución, dictamen, informe, fallo, documento o acto de cualquier género, emanado de alguna autoridad o funcionario de cualquier Órgano del Estado o de un municipio de cualquier entidad autónoma, semiautónoma o descentralizada y publicado en los Anales del Órgano Legislativo, en la Gaceta Oficial, en el Registro Judicial, en el Registro de la Propiedad Industrial, en cualquier recopilación o edición de carácter oficial o de la Universidad Nacional, hará plena prueba en cuanto a la existencia y contenido del documento. Se presumirá que los jueces tienen conocimiento de los actos o documentos oficiales así publicados y valdrán en demandas, peticiones, alegatos y otras afirmaciones de las partes, sin necesidad de que consten en el proceso. El juez podrá hacer las averiguaciones que desee para verificar la existencia o contenido de tales actos.

Las partes podrán, no obstante, aportar el respectivo documento o acto si así lo desearan.

Exceptuase el caso en que el acto en cuestión sea objeto de la demanda, en el cual se aportará conforme a las normas comunes.”

Del artículo citado, en concordancia con las normas transcritas en párrafos anteriores, podemos deducir con meridiana claridad, que en el caso en estudio, al ser demandados cuatro actos administrativos emitidos por el Consejo de Gabinete, y que están publicados en Gaceta Oficial; los mismos, debieron ser aportados por los recurrentes, como copias autenticadas por el funcionario encargado de custodiar los originales.

También cabe indicar, que no se evidencia en autos constancia alguna que los actores hayan intentado acompañar los documentos debidamente autenticados y no haber obtenido respuesta de las autoridades encargadas de brindar dicha certificación, para así, solicitar que conforme al artículo 46 de la Ley No. 135 de 1943, esta Corporación de Justicia diligenciara la obtención de los mismos.

Por tanto, somos del criterio que si las copias aportadas por los demandantes no cuentan con el sello de autenticación del funcionario que custodia el original, estos documentos carecen de valor probatorio y no pueden ser considerados en el presente proceso, de lo contrario estaríamos ante una clara infracción de los artículos transcritos, los que establecen los parámetros con los que deben contar los medios probatorios de naturaleza documental.

En una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante el Auto de diez (10) de mayo de 2021, se pronunció en los siguientes términos:

“Ahora bien, se advierte que la parte actora (sic) incorpora de fojas 16 a 21 del Expediente, copias simples de las Gacetas Oficiales N° 28979-B de 13 de marzo de 2020, y N° 28994-A de 2 de abril de 2020, donde constan, respectivamente, las publicaciones de la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, y la Resolución de Gabinete N° 18 de 31 de marzo de 2020, ambas proferidas por el Consejo de Gabinete, y no copias autenticadas como exige la Legislación Contencioso-Administrativa.

...
De igual forma, no existe constancia que la parte actora (sic) haya gestionado previamente ante la Autoridad la obtención de dicha documentación, tal como lo requiere el mencionado artículo 46 de la Ley N° 135 de 1943, razón por la cual se considera que los recurrentes no cumplieron con la exigencia de emprender las diligencias necesarias para obtener la misma...

...
Las deficiencias en cuestión no permiten darle curso a la Demanda ensayada, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943...

...
En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala tercera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad interpuesta por los Licenciados **Rubén Darío Pittí** y **Jeacqueline Probst**... para que se declare nula por ilegal, la Resolución de Gabinete N° 11 de 13 de marzo de 2020, modificada por la Resolución de Gabinete N° 18 de 31 de marzo de 2020, ambas emitidas por el Consejo de Gabinete.” (Lo subrayado es de este Despacho).

Frente a este escenario, reitera esta Procuraduría, que la demanda en estudio debe ser inadmitida, toda vez, que incumple las exigencias formales contempladas en la Ley No. 135 de 1943.

3. La acción ensayada no cumple con lo normado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Al respecto, debemos señalar que en reiteradas jurisprudencias de la Sala Tercera, se ha sostenido el criterio que el proceso contencioso administrativo de nulidad tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al sentido y al alcance de las disposiciones legales que se estiman infringidas, razón por la cual los recurrentes, **además de enunciar cuáles son estas normas y de reproducir sus textos, debe sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que**

debe consistir en 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 se dicen vulnerados.

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor Abilio A. Batista Domínguez indicó que, cito: *“En la sección correspondiente a las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, se debe transcribir la norma que se considera violada por el acto administrativo, y seguidamente, debe desarrollarse las razones o cargos por los cuales se considera que han sido violentadas y el concepto en que lo han sido.”* (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Acciones y Recursos Extraordinarios. Presupuestos y Formalidades de los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción. Página 239) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Visto lo anterior, se debe advertir que los accionantes no desarrollan de manera lógica y razonada los cargos de ilegalidad relativos a dichas normas; es decir, no explican de manera individualizada, clara y suficiente cómo se produce la infracción de cada una de éstas con la emisión de los actos acusados; por el contrario, advertimos que, transcriben un sinnúmero de normas entre ellas, algunas de rango constitucional y en el aparte destinado para emitir el concepto de la infracción, hacen una explicación conjunta de una serie de disposiciones de manera imprecisa y genérica, y además, mencionan una serie de normativas sin determinar en qué consiste la supuesta infracción de las mismas, lo que no sólo hace inadmisibile la acción que ocupa nuestra atención, sino que, también imposibilita que podamos emitir concepto en cuanto al cuestionamiento de legalidad de los actos objeto de reparo (Cfr. fojas 17-23 del expediente judicial).

En una situación similar a la que ocupa nuestra atención, la Sala Tercera mediante el Auto de diez (10) de mayo de 2021, se pronunció en los siguientes términos:

“ ...

Por otra parte, al leer con detenimiento el Libelo de la Acción propuesta, se advierte que la misma no cumple con el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, que establece lo siguiente:

... ”

En ese sentido, la disposición legal antes citada, señala como uno de los requisitos que debe contener toda Demanda que se formule ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la mención de 'las disposiciones que se estimen violadas' y 'el concepto de la violación', y en los apartados correspondientes de su Libelo de Acción, la parte actora redactó de forma conjunta, tanto las disposiciones que estima infringidas por la actuación de la entidad demandada, como el concepto de infracción de las mismas, lo cual impide el análisis de legalidad por parte de la Sala Tercera, al no realizarse en juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de cada una de las disposiciones que se señalan como vulneradas, con su correspondiente explicación individual de los cargos de infracción.

...
Las deficiencias en cuestión no permiten darle curso a la Demanda ensayada, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley N° 135 de 1943...

...
 En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala tercera, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad interpuesta por los Licenciados Rubén Darío Pittí y Jeacqueline Probst... para que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo denominado 'Esquema Nacional de Vacunación', emitido por el Ministerio de Salud." (Lo subrayado es de este Despacho).

En abono de lo señalado en el extracto jurisprudencial antes transcrito, debemos recordar que **la importancia de indicar de manera clara y razonada las disposiciones en que se fundamentan las demandas o acciones**, radica en el hecho que las decisiones de los administradores de justicia, deben estar circunscritas estrictamente a las peticiones de los accionantes, de allí que sea importante que éstos no solamente indiquen con claridad meridiana sus solicitudes, sino además, **que desarrollen de manera correcta, coherente e individualizadas las disposiciones del ordenamiento jurídico que fundamentan dichas pretensiones**, pues así, se le da luces al operador judicial para **enfocar su análisis jurídico de determinar la legalidad o no del acto administrativo impugnado y emitir su decisión conforme a derecho**, de lo contrario tendría el juzgador que emprender una búsqueda, colocándose en la posición de quienes accionan, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de estos últimos y de qué forma tales normas amparan su reclamación; aspecto éste que escapa indiscutiblemente del rol para el cual fue designado el

juzgador, aunado al hecho que podría tomarse una decisión errada o equivocada, o sin competencia para ello.

4. Los actos impugnados no pueden ser susceptibles de una acción contencioso administrativa.

Observa este Despacho, que las actuaciones demandadas constituyen actos preparatorios o de mero trámite, pues, consisten en el **Decreto de Gabinete N.º34 de 22 de septiembre de 2020**, la **Resolución de Gabinete N.º89 de 12 de noviembre de 2020**, la **Resolución de Gabinete N.º91 de 18 de noviembre de 2020** y la **Resolución de Gabinete N.º27 de 10 de marzo de 2021**, emitidos por el **Consejo de Gabinete**, por los cuales **se autoriza** al Ministro de Salud para suscribir en nombre de la República de Panamá, un contrato de compraventa, acuerdos de compromiso, de entendimiento y de indemnización para el proceso de vacunación contra el COVID-19.

En ese sentido, estas precisiones nos conducen a la conclusión de que los actos impugnados al no constituirse en decisiones definitivas, no pueden ser impugnados ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, al no gozar del carácter definitivo, para ser meritorios del examen de su legalidad.

Sobre la base de lo expuesto con respecto a si los actos impugnados son actos preparatorios o definitivos, es conveniente traer a colación lo indicado por el tratadista LIBARDO RODRÍGUEZ R., quien señala, que los actos preparatorios son "*aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella...*"(RODRÍGUEZ LIBARDO, Derecho Administrativo General y Colombiano; Sexta Edición. Editorial Temis. Bogotá, Colombia, 1990; pág.204).

En ese contexto, la Sala Tercera ya ha sido enfática en señalar que contra los actos preparatorios no cabe acción alguna, dado que su contenido forma parte de un procedimiento administrativo encaminado a adoptar una decisión final, cuya condición puede variar. Es decir, que los actos acusados de ilegal, al no decidir el fondo del asunto en cuestión no ponen fin a la actuación administrativa; pues, se evidencia que el Decreto y las Resoluciones de Gabinete impugnados, son

autorizaciones para que el Ministro de Salud, adopte determinados compromisos en nombre de la República, siendo así, actos de mero trámite.

Al respecto, la Sala Tercera, mediante Auto de uno (1) de marzo de dos mil dieciséis (2016), señaló lo siguiente:

“...por tanto, la resolución impugnada no es un acto definitivo; sino, un acto preparatorio o de mero trámite.

Los actos preparatorios o de mero trámite son aquellos que no causan estado, **están destinados a preparar una decisión administrativa que aún no se ha adoptado, por lo que no es impugnante ante la jurisdicción contencioso administrativa.** En relación con los actos preparatorios o de mero trámite, esta Sala mediante resolución de 16 de abril de 2010, señala:

...
Por su parte, esta Sala, a través de abundante jurisprudencia al respecto, ha reiterado que el acto definitivo es aquel que pone fin a la actuación administrativa, es decir, aquellos que deciden el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica.

Por lo expuesto, **se concluye que es inadmisble la demanda contencioso administrativa de Nulidad ensayada** por el apoderado judicial de la empresa TUTAXI PANAMÁ, S.A., por lo que se procede a negarle su curso de conformidad con lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En consecuencia, **el Magistrado Sustanciador** actuando en representación de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE**, la demanda contencioso administrativa de Nulidad interpuesta por el licenciado en Esteban E. Ellis B., actuando en representación de la sociedad TUTAXI PANAMÁ, S.A.

En atención a las consideraciones antes expuestas, cobra relevancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 50. No se dará curso 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” (El resaltado es de este Despacho).

Como se lee del artículo arriba citado, ante la omisión de alguna de las formalidades, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, que se proceda de conformidad a lo establecido en la ley.

Finalmente, solicitamos que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, **debe cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece** (Cfr. Auto de 23 de junio de 2010).

Producto de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría solicita al Tribunal que, en atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, conforme al cual no se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las formalidades contenidas en los artículos previos de dicha ley, **REVOQUE la Providencia de siete (7) de junio de dos mil veintiuno (2021)**, que admite la demanda y, en su lugar, **NO ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 410202021