

**80182-20**

**DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE NULIDAD**, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, ACTUANDO EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE NULO, POR ILEGAL, EL ARTÍCULO 3 DEL DECRETO EJECUTIVO N°1222 DE 23 DE OCTUBRE DE 2020, EMITIDO POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE SALUD.

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, once (11) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO**, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°1222 de 23 de octubre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud.

**I. RESOLUCIÓN APELADA.**

El Recurso de Apelación va dirigido en contra de la Resolución de 28 de diciembre de 2020, proferida por el Magistrado Sustanciador, través de la cual **NO SE ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad antes descrita.

Los fundamentos que motivaron al Sustanciador a proferir la decisión contenida en la precitada Resolución son los expuestos a continuación:

1. Estimó que los hechos y omisiones que fundamentan dicha Demanda, así como los argumentos que sustentan la violación de las dos normas

legales que se aducen infringidas, y que dan lugar a la supuesta ilegalidad que el recurrente endilga al artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°1222 de 23 de octubre de 2020, parten de presuntas infracciones a los artículos 27 y 55 de la Constitución Política.

De tal suerte que se pretende con la interposición de la Acción que la Sala Tercera entre a verificar si se ha desatendido lo dispuesto en la excertas constitucionales antes referidas, no siendo ello competencia de dicho Tribunal, sino del Pleno de la Corte Suprema de justicia.

## **II. RECURSO DE APELACIÓN DE LA DEMANDANTE.**

De fojas 21 a 24 se encuentra visible el Recurso de Apelación interpuesto por el Licenciado ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, mediante el cual solicita al resto de la Sala Tercera que se admita la Demanda y se continúe el trámite.

Sustenta su pretensión argumentando primeramente que, contrario a lo indicado en la Resolución objeto de la apelación, la Acción presentada tiene como fundamento los artículos 36 y 162, ambos de la Ley 38 de 2000, por lo tanto, el tema en cuestión sí es de competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Aunado a lo anterior, señala que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a través de la Resolución de 1 de octubre de 2020, decidió no admitir una Demanda por él interpuesta en contra de algunos artículos del Decreto Ejecutivo N°869 de 2020, argumentando medularmente que *“la acción impugnativa de amparo de garantías constitucionales no es la vía procesal adecuada para enervar la legitimidad de un acto reglamentario de carácter general emitido por la autoridad, como es el caso de los decretos de gabinete o los decretos ejecutivos”*, situación que, desde su óptica, permite que la Acción en estudio sea admitida.

## **III. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El señor Procurador de la Administración emitió la Vista 104 de 3 de febrero de 2021, en la que emite concepto respecto del Recurso de Apelación

interpuesto en contra de la Resolución de 28 de diciembre de 2020, que NO ADMITE la aludida Demanda.

En tal sentido, el Representante del Ministerio Público, medularmente, arguye que el accionante ha errado la vía, toda vez que de lo relatado en la propia Demanda, es claro que ésta va dirigida al control de constitucionalidad del acto acusado y no al de legalidad, por ende, la Acción escapa de la competencia de la Sala Tercera.

#### **IV. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES.**

Una vez determinado el fundamento del Recurso de Apelación interpuesto por el Licenciado **ERNESTO CEDEÑO ALVARADO** contra la Resolución de 28 de diciembre de 2020, que no admitió su Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad; y de la opinión que al respecto tiene el Procurador de la Administración, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera se pronunciará de la siguiente manera:

##### **Sobre la Admisibilidad.**

Una vez analizado el expediente, indicamos que esta Sala coincide con el criterio vertido por Magistrado Sustanciador y por la Procuraduría de la Administración, debido a que observamos que la misma adolece de un importante requisito que impiden su procedibilidad, de acuerdo pasamos a explicar a continuación.

**1. La Demanda interpuesta busca la Nulidad de un acto administrativo, con fundamento en infracciones de índole constitucional cuyo análisis no es competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.**

En primer lugar, resulta importante anotar que, en nuestro país, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo fue creada gracias a la iniciativa del insigne jurista panameño José Dolores Moscote, y la misma fue consagrada en la Constitución de 1941, en atención a los artículos 190, 191 y 192.

En cumplimiento a lo dispuesto en dicha Constitución Política, se expide la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, que actualmente regula la materia Contencioso Administrativa patria.

La actual Carta Política Panameña, en su artículo 206, numeral 2, dispone:

**"Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ...

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los casos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal."

Por su parte, el Código Judicial en su artículo 97, establece las atribuciones propias de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia:

**"Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

..."

Las disposiciones reproducidas, ponen de manifiesto que, en el Derecho Positivo Panameño, el Control de la Legalidad de los actos administrativos, es competencia privativa de la mencionada Sala Tercera de esta Alta Corporación de Justicia.

Es por ello, que los actos administrativos dictados por el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Procuraduría de la Administración, la

Defensoría del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, la Universidad de Panamá, la Caja de Seguro Social, los Municipios, así como todas las Entidades Autónomas y Semiautónomas, **pueden ser demandados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, cuando se estime que los mismos son violatorios de la Ley.**

En ese contexto, resulta oportuno recordar los comentarios que en su oportunidad formuló el Doctor José Dolores Moscote<sup>1</sup> en respaldo de la creación de la Justicia Contencioso Administrativa, cuyo tenor literal pasamos a reproducir:

“Por sus orígenes históricos, por las modalidades positivas que afecta en las comunidades políticas que la han acogido, la jurisdicción Contenciosa sólo tiene por objeto la revisión de los Actos Administrativos de las entidades y funcionarios públicos para ajustarlos a la Ley, si en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de ejercerlas, la han violado. En otros términos, el recurso a que la institución sirve es una garantía de carácter general contra las actuaciones desorbitadas de la administración y su fin establecer el imperio de la legalidad, estimulador por sí mismo de la seguridad individual y social. Ahora bien, lo que constituye un dique contra las irregularidades y los excesos de las autoridades administrativas, lo que es sólida valla contra lo arbitrario, discrecional en condiciones políticas normales, sólo puede conducir a realzar el prestigio de la administración y favorecer el culto del derecho por el constante hábito de respetarlo.” (El subrayado es nuestro)

En esa dirección, tenemos que **este Alto Tribunal ha señalado que cuando el acto administrativo demandado se enmarca en el ámbito de la legalidad, como violatorio de las Leyes, Decretos, reglamentos, entre otros, sin que se desarrolle una explicación jurídica que demuestre que existe una infracción de un artículo constitucional, la competencia se encuentra adscrita a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo**, en atención a los citados numeral 1 del artículo 97 del Código judicial y el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política.

**En caso contrario, de ser un acto administrativo arbitrario, que en forma manifiesta acusa postulados consagradas en nuestra Carta Magna, la competencia para conocer de las pretensiones basadas en la**

---

<sup>1</sup> MOSCOTE, José Dolores. El Derecho Constitucional Panameño: antecedentes, doctrinas y soluciones. Panamá, 1960, edición conmemorativa XXV aniversario, Universidad de Panamá, página 601.

**transgresión de normas de rango constitucional es una atribución privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y no de sus Salas.**

Esto, debido a que el numeral 1 del artículo 206 de nuestra Carta Fundamental, establece dicha competencia al Pleno de la Cortes Suprema de Justicia, de la siguiente manera:

**“Artículo 206.** La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

**1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá,** con audiencia del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.  
...” (El resaltado es nuestro)

Por su parte, debemos anotar que el artículo 2554 del Código Judicial preceptúa dentro de las facultades de la Corte Suprema de Justicia, la citada a continuación:

**“Artículo 2554.** Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponderá privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:

...

**3. De la inconstitucionalidad de todas las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, reglamentos, estatutos, acuerdos, resoluciones, y demás actos provenientes de autoridad impugnados por razones fondo o forma.”**

Ante los hechos expuestos, queda de manifiesto que a la Sala Tercera no le es dable entrar a conocer respecto de violaciones situadas en el ámbito constitucional, toda vez que, como hemos señalado sus atribuciones se encuentran circunscritas estrictamente en el plano de la legalidad, pues, corresponde al Pleno la facultad para conocer en cuanto a la inconstitucionalidad de los actos.

Sobre lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de la 29 de agosto de 2014, explicó la finalidad de la Demanda de Inconstitucionalidad a propósito de los actos que son susceptibles de aplicación de este recurso, reiterando con ello la facultad exclusiva dicha Máxima Corporación de Justicia, en el reconocimiento de acciones tendientes al control constitucional:

*“La Demanda de inconstitucionalidad tiene por*

*objeto conseguir la declaración del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, contra una disposición legal o acto que se considera contraria a la Constitución.”*

Ahora bien, al realizar el correspondiente análisis del Expediente sometido a nuestro estudio, el resto de la Sala advierte que si bien, el demandante acusa la ilegalidad del acto impugnado, invocando como infringidos los artículos 36 y 162 de la Ley 38 de 2000, la realidad es que el fundamento de su disconformidad radica en la supuesta contravención de los artículos 27 y 55 de la Constitución Política, producto de la emisión del artículo 3 del Decreto Ejecutivo 1222 de 23 de octubre de 2020, hoy impugnado.

Por tal razón coincide este Tribunal de Apelación con el Magistrado Sustanciador cuando manifiesta que los hechos y omisiones que fundamentan la Demanda de Nulidad en estudio, así como los argumentos que sustentan la violación de las dos normas legales infringidas, aspectos por los cuales petitiona la nulidad del artículo 3 del Decreto confrontado, descansan sobre la presunta infracción de los artículos 27 y 55 de la Constitución Política.

Es decir, el accionante a través de esta vía en el fondo pretende que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a través del Control de Legalidad, verifique si la excerta impugnada contraviene los aludidos artículos 27 y 55 de la Carta Magna, lo cual no le corresponde por las razones antes expuestas.

De ahí que este Tribunal coincida, tanto con el Magistrado Sustanciador, como con la Procuraduría de la Administración, en que la Demanda presentada descansa en un debate meramente constitucional que escapa de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo.

Por consiguiente, este Tribunal de Apelación, considera que la actuación del Magistrado Sustanciador se da conforme a lo previsto en la legislación aplicable y a los criterios jurisprudenciales expuestos por ésta Sala, por tanto, es congruente **CONFIRMAR** la decisión proferida por éste, y en ese sentido nos pronunciamos.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONFIRMAN** la Resolución de 28 de diciembre de 2020, expedida por el Magistrado Sustanciador, que **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad interpuesta por el Licenciado Ernesto Cedeño Alvarado, actuando en su propio nombre y representación, para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 3 del Decreto Ejecutivo N°1222 de 23 de octubre de 2020, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Salud.

NOTIFIQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME**  
MAGISTRADO

**KATIA ROSAS**  
SECRETARIA