

13  
14



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintisiete (27) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El Licenciado Eric Sing, actuando en nombre y representación de **VIRGILIO AGRAZAL**, ha presentado una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 453-2021 de 16 de julio de 2021, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y para que se hagan otras declaraciones.

Encontrándose el Proceso en estudio en etapa de admisibilidad, el suscrito Magistrado Sustanciador, procede a revisar la Demanda, en la cual se observa que se presentó solicitud para requerir copia autenticada de una serie de documentos, sin embargo, la Demanda incoada incumple con los requisitos necesarios para ser admitida, estimando que la misma no puede recibir curso legal por las razones que a continuación se señalan.

Primeramente, se observa que la parte actora en su Demanda, visible a fojas 2 a 7 del Expediente Judicial, solicita la declaratoria de ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 453-2021 de 16 de julio de 2021, proferida por el Ministerio de

14  
15

Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la cual resuelve MANTENER la decisión adoptada en la Nota No.14-100-1377-2021 de 24 de junio de 2021.

Sobre el particular, este Tribunal advierte, que la Demanda interpuesta por el apoderado judicial de **VIRGILIO AGRAZAL**, la dirige contra la Resolución Administrativa No. 453-2021 de 16 de julio de 2021 y no contra el acto originario, es decir, la precitada Nota No.14-100-1377-2021 de 24 de junio de 2021, incumpliendo así el requisito de admisibilidad contemplado en el último párrafo del artículo 43a de la Ley 135 de 1943, que dispone:

**“Artículo 43-A.** 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 modificación o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda.

No será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado”. (Lo subrayado es nuestro).

Así pues, la Jurisprudencia de esta Sala ha reiterado que la Demanda debe ser dirigida contra el acto originario, en el cual la Entidad manifiesta su voluntad, toda vez que carecería de eficacia jurídica declarar la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 453-2021 de 16 de julio de 2021, siendo ésta una Resolución meramente confirmatoria, en tanto que el acto originario o principal, la Nota No. 14-100-1377-2021 de 24 de junio de 2021, prevalecerían sus efectos jurídicos. En este caso bajo estudio, la Acción debió ser interpuesta en contra de la referida Nota.

De lo expuesto esta Corporación de Justicia, ha expresado:

Auto de 8 de enero de 2015<sup>1</sup>:

“... En estas circunstancias, nos vemos precisados a señalar que la Sala Tercera ha mantenido una línea jurisprudencial sistemática, en el sentido de que, si bien no es indispensable enderezar la demanda contra actos confirmatorios, sí es necesario que la acción esté encaminada contra el acto administrativo original; de lo contrario, no se satisfacen los presupuestos de viabilidad de las acciones contencioso administrativas.

De acuerdo al principio de congruencia, el Tribunal sólo puede pronunciarse en cuanto a lo solicitado por el recurrente, toda vez que las partes estructuran el objeto litigioso y la sentencia debe estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda; de allí, que aunque se declare la ilegalidad de un acto administrativo confirmatorio, el acto principal u

---

<sup>1</sup> Auto de 8 de enero de 2015.

15  
16

originario (que es el que realmente ha producido los efectos jurídicos que afectan al administrado), no podría ser alcanzado por la declaratoria de nulidad.

En consecuencia, carecería de eficacia jurídica declarar la ilegalidad de la Resolución No. A-DPC-0194-14 de 7 de marzo de 2014, emitida por la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, siendo ésta una resolución meramente confirmatoria, mientras que el acto original (Resolución No. 139-13 HC de 26 de abril de 2013), se encuentre ejecutoriado y conserva toda su fuerza y vigor.

Auto de 3 de abril de 2013<sup>2</sup>:

"Al resolver sobre la admisibilidad de la demanda, el Magistrado Sustanciador considera que la misma no debe admitirse, ya que de la lectura del contenido del acto atacado, se observa claramente que el demandante dirigió la demanda contra el acto confirmatorio, es decir, la Resolución C.E. No. 014-2011 de 28 de marzo de 2011, dictada por el Instituto de Seguros Agropecuario, tal y como se observa en el poder de demanda y en el contenido del escrito de la demanda, visibles de fojas 1 a 12 del expediente.

La jurisprudencia de esta Sala ha señalado reiteradamente que la demanda debe ser dirigida contra el acto original, es decir, contra aquél que creó la situación jurídica, que se considera vulnera los derechos subjetivos y no así contra el acto confirmatorio, puesto que, aun cuando la Sala declarase ilegal el acto confirmatorio, el acto principal quedaría firme, es decir, surtiendo todos sus efectos legales.

(...)

De conformidad con lo transcrito, la jurisprudencia de esta Sala ha sido sistemática al establecer que la demanda debe ser dirigida contra el acto original, es decir, contra aquél que creó la situación jurídica, que se considera vulnera los derechos subjetivos, y no así contra el acto confirmatorio, puesto que, aun cuando la Sala declarase ilegal el acto confirmatorio, el acto principal quedaría firme, es decir, surtiendo todos sus efectos legales.

(...)

Como el demandante omitió los requisitos mencionados, su demanda no debe admitirse, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943".

Por otra parte, debemos indicar que la parte actora, no aportó con la Demanda, copia autenticada con su debida constancia de notificación del acto originario, es decir, la Nota No. 14-100-1377-2021 de 24 de junio de 2021, así como de su acto confirmatorio, contenido en la Resolución Administrativa No.453-2021 de 16 de julio de 2021, emitidas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por lo que, en consecuencia, no cumple con los requisitos exigidos en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, que disponen lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Auto de 3 de abril de 2013.

**“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.”

**“Artículo 833.** Los documentos se aportarán 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.”

Al respecto, esta Superioridad ha señalado reiteradamente que los documentos al aportarse junto con la Demanda han de ser originales o en copias, y que, en este último caso, las reproducciones deberán ser autenticadas por el funcionario público encargado de custodiar el original.

Asimismo, en el examen del expediente de marras, se observa a foja 7 del Expediente Judicial, que el apoderado judicial de **VIRGILIO AGRAZAL**, solicitó a esta Sala que oficiara a la Entidad Demanda, la remisión de copia autenticada de la Resolución Administrativa No. 453-2021 de 16 de julio de 2021, omitiendo incluir a su petición la Nota No.14-100-1377-2021 de 24 de junio de 2021, siendo este el acto originario, lo que impide la admisión de la Demanda bajo estudio, en atención a lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943.

De igual manera, se percata este Tribunal a foja 12 del Expediente Judicial, copia simple de la solicitud a través de la cual la parte actora efectuó gestiones tendientes a obtener copia autenticada del acto confirmatorio, omitiendo solicitar a la Entidad Demandada, copia autenticada del acto originario, por lo que, lamentablemente no hizo uso adecuadamente de este Recurso, establecido en el artículo 46 de la citada excerta legal, que reza así:

**“Artículo 46.** Cuando el acto no ha sido publicado, o se deniega la expedición de la copia o la certificación sobre publicación, se expresará así en la demanda, con indicación de la oficina donde se encuentre el original, o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el sustanciador antes de admitir la demanda”.

Por lo tanto, la jurisprudencia de esta Sala, en cuanto al incumpliendo de este requisito ha señalado que:

Auto de 28 de agosto de 2014<sup>3</sup>:

"Observa este Tribunal de Apelación que, a través de la Resolución de 29 de abril de 2014, el Magistrado Sustanciador no admitió la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción, fundamentando su decisión en que la parte demandante presentó copia simple del acto originario incumpliendo el requisito contenido en los artículos 44 y 45 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial. Además, no hizo uso de la gestión establecida en el artículo 46 de la ley 135 de 1943. Por otro lado, quien sustancia sostiene que, si bien el demandante presentó copia autenticada del acto confirmatorio, omitió acompañarla con su debida constancia de notificación lo que impide precisar la fecha en que se agotó la vía gubernativa para determinar si la demanda fue presentada dentro del término que establece el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943.

Al resolver el presente recurso de apelación, el resto de los Magistrados que integran la Sala coinciden con el Magistrado Sustanciador en que no se debe admitir la demanda en cuestión".

Auto de 8 de junio de 2016<sup>4</sup>.

"A este respecto, la Sala Tercera ha señalado de manera reiterada que al interponer una demanda la parte actora debe cumplir, las formalidades requeridas por la Ley para interponer acciones ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en este caso presentar copia autenticada del acto acusado, como se establece en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 833 del Código Judicial, que a la letra dicen:

....

Siendo así, lo que correspondía tal y como lo sostiene el Sustanciador en el auto apelado, era atender lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, que en aquellos casos en que el demandante no pueda aportar copia autenticada del acto impugnado o sus actos confirmatorios con la constancia de su notificación, porque ésta le ha sido negada, debe solicitar al Magistrado Sustanciador que requiera dicha copia al funcionario demandado, antes de decidir lo relativo a la admisión de la demanda.

....

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Panamá y por Autoridad de la Ley, CONFIRMA el Auto de 6 de diciembre de 2016, que NO ADMITE la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción presentada por el Bufete Lescure , actuando en representación de Financiera Única S.A. y Mueblería Unión S.A., para que se declare nula, por ilegal, la providencia de 8 de junio de 2016, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones."

Finalmente, considera este Tribunal, que la Demanda presentada no cumple con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. Pues, se advierte que la parte actora, al momento de presentar su Acción introduce dentro del apartado denominado "EXPRESIÓN DE LA DISPOSICIÓN LEGAL TRANSGREDIDA Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN ADUCIDA", las disposiciones legales que estima infringidas, siendo esta una de rango constitucional y otra reglamentaria; haciendo luego un análisis en conjunto del concepto de violación.

---

<sup>3</sup> Auto de 28 de agosto de 2014.

<sup>4</sup> Auto de 8 de junio de 2016.

18  
19

El artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, señala lo siguiente:

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

1...

2...

3...

**4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación".**

En efecto, la parte actora aduce normas de rango Constitucional, como parte del referido apartado, lo cual es un error, toda vez que le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia el Control de la Constitucionalidad de los Actos de la Autoridad Pública, por lo que analizar cargos al artículo 74 de la Constitución Política se encuentra vedado esta Sala.

Sin perjuicio de lo expuesto, la activadora judicial hace mención y transcribe las normas que considera infringidas, no obstante, no individualiza el concepto de infracción, es decir, no realiza un análisis de cada una de las normas, de forma separada, más bien expone en un solo contexto el concepto de infracción, razón por la cual la Demanda incumple con lo exigido en el artículo 43 numeral 4 de la Ley 135 de 1943.

La Sala ha reiterado en su jurisprudencia que el concepto de la infracción es un juicio lógico jurídico en el que, partiendo de unos elementos concretos, se confronta el Acto impugnado con el contenido de las disposiciones que considera vulneradas, de modo que, se pueda establecer si dicho Acto es contrario o no al orden jurídico vigente.

Sobre este tema la Sala ha señalado lo siguiente:

Auto de 27 de enero de 2014<sup>5</sup>:

"Por otro lado, del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, se desprende que constituye un requisito obligatorio para la presentación de cualquier demanda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo el

---

<sup>5</sup> Auto de 27 de enero de 2014.

19  
20

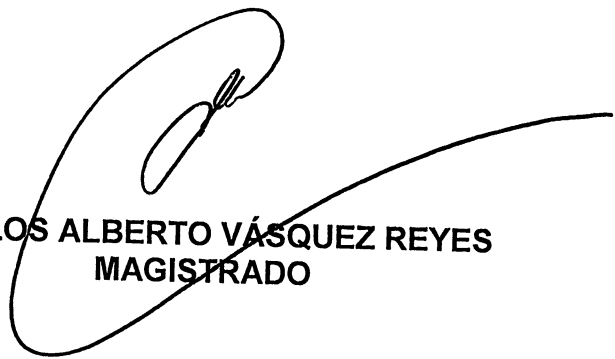
enunciar formalmente cuál es el concepto de la violación y brindando a la vez una explicación clara del mismo que permita al Tribunal poder examinar el fondo de la violación que se invoca. En el caso que nos ocupa, se observa que se omite este requisito, ya que, en el apartado relativo a las disposiciones legales infringidas, se hace mención de algunas normas de forma conjunta, sin especificar o explicar de forma particularizada la causa o razón por la cual se considera infringida cada norma, lo que no permite hacer el análisis de la legalidad del acto, incumplándose con el requisito de admisibilidad, contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la ley 135 de 1943. Por lo antes expuesto, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, quien suscribe estima que no debe dársele curso a la presente demanda."

Por lo anteriormente expresado, este Tribunal considera no admitir la Demanda en examen, toda vez que no cumple con las formalidades contenidas en la Ley 135 de 1946, reformada por la Ley 33 de 1946, siendo así, defectuosa de conformidad al artículo 50 de la mencionada Ley, que expresa:

**"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".

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, 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 Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Eric Sing, actuando en nombre y representación **VIRGILIO AGRAZAL**, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución Administrativa No.453-2021 de 16 de julio de 2021, emitida por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y para que se hagan otras declaraciones.

**NOTIFÍQUESE,**



**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**



**LIC. TAMARA COLLADO  
SECRETARIA ENCARGADA**