



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, cuatro (4) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

VISTOS:

Conoce el resto de los Magistrados integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, del recurso de apelación contra la providencia de 25 de septiembre de 2014, mediante el cual el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda contencioso-administrativa de nulidad interpuesta por el licenciado Humberto Serrano Levy, actuando en su condición de apoderado judicial de JULIO CESAR CAMPINES RODRIGUEZ, FOAD RASEM ABDEL RAHAM ABUAWAD RODRIGUEZ, VITELIO JOSE ORTEGA AIZPURUA Y AMANCIO ANDRES WONG JORDAN, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.9-13 de 21 de junio de 2013 "Por medio del cual se modifica la Resolución No.19 de 17 de agosto de 2010 sobre movimientos comerciales y se mantiene la clave de operaciones para las empresas amparadas por la Zona Franca de Barú" emitida por la Junta Directiva de Zona Franca de Barú".

I. ARGUMENTOS DEL APELANTE.

El Procurador de la Administración mediante Vista No. 671 de 26 de agosto de 2015, presentó recurso de apelación en contra de la Providencia de 25 de

septiembre de 2014, mediante la cual se admite la presente demanda contencioso administrativa de nulidad señalando en el mismo que:

"...En el proceso que ocupa nuestra atención, la demanda se dirige en contra de la Resolución 09-13 de 21 de junio de 2013, la cual en su artículo 5 establece que, "La presente Resolución entrará a regir a partir de la aprobación del Órgano Ejecutivo" sin que dicha aprobación conste en ese acto administrativo... Al respecto este Despacho, considera conveniente aclarar que la referida resolución cuya legalidad es controvertida en este proceso, no reúne los requisitos que para tales efectos exige la Ley; ya que la misma, para que surta sus efectos, deberá contar con la aprobación del Órgano Ejecutivo, razón por la que ésta no puede ser impugnada a través de la acción ensayada...Las anteriores precisiones nos permiten anotar que la resolución cuya legalidad es controvertida en este proceso quedará perfeccionada con la emisión del correspondiente decreto ejecutivo, por lo que, es a partir de ese momento, en que la misma producirá efectos jurídicos. No obstante, la pretensión del demandante únicamente está encaminada a obtener la declaratoria de ilegalidad de la Resolución 09-13 de 21 de junio de 2013 cuando insistimos, su entrada en vigencia sólo podría darse luego de la expedición del decreto ejecutivo respectivo, momento a partir del cual la resolución administrativa podrá ser comunicada, ejecutada y hasta impugnada; situación que no resulta desconocida para el apoderado judicial de los actores; ya que con anterioridad recurrió ante la Sala Tercera con la finalidad de instaurar una demanda contenciosa similar a la que nos ocupa, en la cual solicitaba la nulidad de la Resolución 19 de 17 de agosto de 2010; acción ésta que fue declarada no viable por el Magistrado Sustanciador de la causa, a través de la Sentencia de 8 de enero de 2015.

Por lo expuesto solicitan se revoque la providencia de 25 de septiembre de 2014, a través de la cual se admitió la demanda interpuesta.

II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

Por su parte el Licenciado Humberto Serrano Levy, apoderado judicial de la parte actora, en su escrito de oposición al recurso de apelación promovido por la Procuraduría de la Administración, en contra de la Providencia de 25 de septiembre de 2014, mediante la cual se admite la presente demanda contencioso administrativa de nulidad señaló lo siguiente:

"Nos oponemos al recurso impetrado por el Procurador de la Administración, debido a que la Resolución 09-13 de Zona Franca de Barú, a pesar de que al final de la misma dijera que su ejecución estaba subordinada a la aprobación por el Órgano Ejecutivo, lo cierto es que su ejecución se inició al ser sancionada por la Junta Directiva y prueba de ello es que los recaudadores de la Zona Franca de Barú, ya estaban ejecutando el cobro con las tarifas establecidas sin aprobación del Órgano Ejecutivo y prueba de ello es que parte de esas medidas aprobadas SE EJECUTARON, SIN SER APROBADAS POR EL ÓRGANO EJECUTIVO, y sin estar aprobado a la fecha por el ente del gobierno central."

Por lo cual solicitan se mantenga la admisión de la demanda.

III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Encontrándose el proceso estado de resolver el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de la Administración, en contra de la Resolución de 25 de septiembre de 2014, que admitió la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, resolver la impugnación planteada, con base a las consideraciones siguientes:

Se evidencia que el demandante presenta su demanda en contra de la Resolución No.9-13 de 21 de junio de 2013, "Por medio del cual se modifica la Resolución No.19 de 17 de agosto de 2010 sobre movimientos comerciales y se mantiene la clave de operaciones para las empresas amparadas por la Zona Franca de Barú" emitida por la Junta Directiva de Zona Franca de Barú", que en lo medular señala:

"Artículo 1: Modificar la Tarifa por los Movimientos Comerciales dentro de las Áreas de Libre Comercio establecidas bajo el Régimen de Zona Franca de Barú y las que en el futuro se acojan pagarán la siguiente tasa:

Por los primeros Diez Mil Balboas (10,000.00) o fracción el embarque de mercancía pagará una tasa de cincuenta balboas (B/.50.00).

Por el excedente del embarque arriba de los Diez Mil Balboas (B/.10,000.00) se pagará una tasa de cinco balboas (B/.5.00) por cada Mil o Fracción Adicional...

Artículo 3. Se mantiene la Resolución 19 de 17 de agosto de 2010 en sus artículos cuatro (4) y cinco (5) que fijan una tasa respecto a el costo de la Clave de Operaciones en la suma de Dos Mil Cuatrocientos Balboas anuales (B/.2,400.00) pagaderos a razón de doscientos balboas (B/.200.00) mensuales, no obstante el usuario que pagará la totalidad de dicha clave de operaciones dentro de los tres (3) primeros meses del año calendario o sea el 31 de marzo de cada año se le exoneran dos mensualidades de dicho costo, pagando solamente la suma de Dos Mil Balboas (B/.2,000.00) anuales y al recargo del dos por ciento (2%) mensual sobre saldo vigente, a la empresa que no efectuara dicho pago dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente al vencimiento.

Artículo 4. La presente Resolución modifica parcialmente la Resolución 19 de 17 de agosto de 2010.

Artículo 5. La presente Resolución entrará a regir a partir de la aprobación del Órgano Ejecutivo.

Artículo 6. Remítase copia autenticada de la presente Resolución al Órgano Ejecutivo para su aprobación.

Artículo 7. Remítase copia autenticada de la presente Resolución a la Gaceta Oficial para su publicación...”

Observa la Sala que, del análisis del contenido de la Resolución No. 9-13 de 21 de junio de 2013, dictada por la Zona Franca de Barú que la misma requiere de la aprobación del Órgano Ejecutivo, para entrar en vigor, por lo tanto no es posible someterla a un análisis de ilegalidad en esta esfera judicial, toda vez que la parte pretende obtener la declaratoria de ilegalidad del acto impugnado, sin embargo, la vigencia del mismo, está supeditada a otro instrumento jurídico, que lo enmarca en el concepto de **actos complejos**, que la doctrina ha definido de la siguiente manera:

“Son los que se forman por el concurso de voluntades de distintos órganos, a diferencia de los actos simples, que emanan de un solo órgano, sea individual o colegiado... Esas voluntades concurren a formar el acto complejo, que es un acto único. Ahora bien tales voluntades reunidas para crear el acto complejo pueden corresponder a órganos distintos sin relación jerárquica... Pero también pueden surgir de distintos órganos con relación jerárquica. Es el supuesto del decreto del Poder Ejecutivo, donde el

presidente tiene una voluntad preponderante y el ministro, una subordinada. **Pues bien, en principio, en los actos complejos el vicio de una de las voluntades concurrentes afecta al acto.**" (DROMI ROBERTO, **Derecho Administrativo**, Hispania Libros, Edición 2009, página.356) (lo resaltado es de la Sala).

Esto quiere decir que los actos sujetos a la aprobación de otro órgano no podrán ejecutarse mientras ésta no haya sido otorgada, así lo plantea DROMI, op cit, página 354, de la siguiente manera:

"La aprobación se realiza sobre actos ya formados para permitir su ejecución y eficacia. **El acto sujeto a aprobación no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos hasta que se dé la aprobación.** Si el acto, a pesar de no haber sido aprobado, es ejecutado, también su ejecución está viciada. Es declarativa, pues los efectos del acto aprobatorio se producen retroactivamente a la fecha del acto originario y no desde la fecha del acto de aprobación.

En el proceso de formación de la voluntad administrativa, la aprobación de un órgano superior respecto del acto emanado de otro inferior integra y completa aquélla de modo tal que con la aprobación el acto alcanza su perfección y, por ende su eficacia y ejecutoriedad."

Siendo así las cosas, y en atención a lo dispuesto en el artículo 42a de la ley 135 de 1943, que establece que 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 vigor, esta Corporación de Justicia, considera que la demanda interpuesta en contra de la Resolución 09-13 de 21 de junio de 2013 no es admisible, ya que su vigencia sólo podría darse luego de la expedición del Decreto Ejecutivo correspondiente.

Aunado a lo anterior, en fallo de 8 de enero de 2015, la Sala Tercera declara **NO VIABLE** la demanda contencioso administrativa de nulidad para que se declare nula por ilegal, la Resolución No.19 de 17 de agosto de 2010, emitida por la Junta Directiva de la Zona Franca de Barú, a razón de los mismos planteamientos que esbozamos en la presente resolución. Finalmente y en cuanto

al argumento de la parte actora de que la resolución objeto de la demanda está siendo aplicada, la parte actora cuenta con los recursos necesarios para impugnar este tipo de actuaciones a través de las vías correspondientes.

Es por lo antes expuesto que esta Superioridad coincide con el planteamiento realizado por el Procurador de la Administración en su recurso de apelación y procederá a revocar la providencia que admite la demanda en cuestión.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Panamá y por autoridad de la ley, **REVOCAN** la Resolución de 25 de septiembre de 2014 dictado por el Magistrado Sustanciador y **NO ADMITEN** la demanda contencioso-administrativa de nulidad, interpuesta por el licenciado Humberto Serrano Levy, en nombre y representación de JULIO CESAR CAMPINES RODRIGUEZ, FOAD RASEM ABDEL RAHAM ABUAWAD RODRIGUEZ, VITELIO JOSE ORTEGA AIZPURUA y AMANCIO ANDRES WONG JORDAN, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 09-13 de 21 de junio de 2013, emitida por la Junta Directiva de la Zona Franca de Barú.

Notifíquese,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

S. E. III de la Corte Suprema de Justicia
NOTIFÍQUESE HOY _____ DE _____
DE _____ A LAS _____
DE LA _____ A _____

FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 1084 en lugar visible de la
Secretaría a las 4:00 de la tarde
de hoy 9 de mayo de 2016


SECRETARIA