



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

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

Panamá, veinticuatro (24) de enero de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

La Firma Forense ARC. LEGAL SERVICE & ADVISORS, actuando en nombre y representación de **PABLO ERIC DE GRACIA PINILLA**, ha presentado ante esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 396 de 14 de junio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, y para que se hagan otras declaraciones.

En este punto, el Magistrado Sustanciador procede a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales para ser admitida, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como en la jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal y, en tal sentido, determina que de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso debido al incumplimiento de múltiples causales

de admisibilidad, conforme será analizado en líneas siguientes.

**1. No se solicita la nulidad del acto que originó la vulneración del derecho que se considera lesionado.**

En este sentido, el atento estudio de la Demanda sometida a nuestra consideración, así como del acto que se impugna, permite observar que los apoderados judiciales del accionante en el apartado denominado "PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO" solicita a esta Augusta Sala que se declare Nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 396 fechada 14 de junio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, por medio de la cual se resuelve el Recurso de Reconsideración presentado en contra de la Resolución Administrativa No. 379 de 20 de mayo de 2021, que destituye a **PABLO ERIC DE GRACIA PINILLA**.

Lo plasmado en el párrafo precedente, pone en evidencia que el acto administrativo dimanante de la supuesta afectación en los derechos subjetivos del accionante lo constituye la Resolución Administrativa Número 379 de 20 de mayo de 2021, pues, es justamente ésta la que resuelve su destitución, mientras que la resolución impugnada vendría a ser su acto confirmatorio.

No obstante, se advierte que los apoderados judiciales del demandante no solicitaron la declaratoria de nulidad, por ilegal, del acto administrativo primigenio, el cual, reiteramos, se constituye como originario de la conculcación del derecho que considera afectado, sino que demanda aquél que se constituye en confirmatorio.

Así las cosas, en atención al Principio de Congruencia regulado en el artículo 475 del Código Judicial, según el cual la Sentencia debe recaer sobre las declaraciones solicitadas, resulta claro que en caso de accederse a las pretensiones formuladas por la accionante, tal situación no surtiría efectos jurídicos, pues, aún quedaría vigente la precitada Resolución Administrativa Número 379 de 20 de mayo de 2021; motivo por el cual no tendría propósito

alguno acceder a lo demandado.

A juicio del Sustanciador, la omisión en la cual ha incurrido la parte actora evidencia el incumplimiento de lo normado por el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, que exige el carácter definitivo del acto administrativo impugnado, ya que es palpable que no se ha pedido la nulidad del Acto Administrativo que vulneró el derecho al cual se pretende acceder a través de esta vía jurisdiccional.

Tal como lo señala la jurista panameña MARUJA GALVIS, en su obra *Requisitos formales de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción (análisis legal, doctrina y jurisprudencial)*<sup>1</sup>, la doctrina, la Ley y la jurisprudencia de la Sala Tercera han señalado que sólo son recurribles los actos principales, definitivos o resolutorios, definidos como los que contienen una Resolución final que deciden el fondo del asunto, y los actos de trámite solamente cuando pongan fin a una actuación o cuando hagan imposible continuarla.

Al respecto, esta Corporación de Justicia ha manifestado que la Demanda debe ser dirigida contra los actos originarios de afectaciones de derechos, es decir, los que en primera instancia causan Estado o la situación jurídica considerada como violatoria del ordenamiento legal. Esto, puede vislumbrarse, entre otros, en el Auto de 30 de junio de 1995, cuya parte pertinente pasamos a citar:

"A juicio del resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, le asiste razón a la Magistrada Sustanciadora y a la Procuradora de la Administración puesto que la demanda adolece de defectos formales que la hacen inadmisibles. En primer término, se observa que el recurrente no solicita la nulidad del acto originario contenido en la Resolución N° 5299-93 D. G. de 15 de diciembre de 1993 expedido por el Director General de la Caja de Seguro Social..."

Más reciente es la Resolución de 21 de junio de 2019, dictada por esta Sala, como Tribunal de Apelaciones, a través de la cual se decidió confirmar la

---

<sup>1</sup> Ver foja 59 y subsiguientes.

no admisión de una Demanda por haber ésta sido dirigida en contra del acto confirmatorio y no en contra del acto originario de la afectación. El contenido medular de la aludida Resolución es del siguiente tenor:

#### “III-DECISIÓN DEL TRIBUNAL

De lo expuesto por la parte apelante, y cumplidos los trámites legales correspondientes, procede el resto de la Sala a resolver el recurso de apelación impetrado; en este sentido, solo nos resta confirmar lo decidido por el Magistrado Sustanciador, pues de la revisión de la Resolución fechada 04 de septiembre de 2018, mediante la cual no se admite la demanda objeto de estudio, la cual se fundamentó en la omisión de presentar la demanda con base en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, por parte de la actora, nos correspondió al resto de la Sala revisar la demanda presentada y en efecto al revisar las constancias procesales que obran en el expediente, hemos podido corroborar que la parte demandante incumple con la norma antes detallada.

A manera de docencia y con el interés de que las demandas sean presentadas en debida forma, el resto de la Sala considera oportuno transcribir lo que establece el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, veamos:

‘Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de la Contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivas no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos 33, 38, 39 y 41, o se decidido , ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si éstas últimas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que pongan término o hagan imposible su continuación.’

De la norma en comento, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado de manera jurisprudencial, cual es la diferencia entre el acto que cuasa estado (originario) y el acto confirmatorio, por lo que tal y como lo explicó el Magistrado Sustanciador "el acto administrativo que afectaba el derecho subjetivo del funcionario GILBERTO BARNETT, lo constituye la Acción de Personal No. 3208-2014 de 29 de mayo de 2014 (acto administrativo originario), por lo que no se ha procedido a cumplir con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, en el sentido de demandar el acto o resolución que decide directa o indirectamente el fondo del asunto." (Ver foja 70 del expediente judicial)

En este sentido, se evidencia que la parte actora al presentar su demanda, erróneamente demanda el acto confirmatorio (Resolución No. 068-2015-D.G. de 14 de enero de 2015) y no el acto originario (Acción de Personal No. 3208-2014 de 29 de mayo de 2014), hecho que no podemos desconocer y que muy bien lo explicó el Sustanciador al inadmitir la demanda que ocupa nuestra atención, por ende solo nos resta confirmar lo decidido en el Auto fechado 04 de septiembre de 2018, a lo que nos avocamos.

## PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA lo decidido por el Magistrado Sustanciador, en la Resolución fechada 04 de septiembre de 2018, que NO ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado Justino Camacho, actuando en nombre y representación de Gilberto Barnett, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 068-2015-D.G. de 14 de enero de 2015, emitida por la Caja de Seguro Social, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.”

Por lo tanto, no haber cumplido la accionante el requisito esencial de admisión previsto en el artículo 42 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 25 de la Ley 33 de 1946, de solicitar la nulidad del acto administrativo definitivo, resulta claro para el Sustanciador que la Acción no puede ser admitida.

Sin perjuicio de lo anterior, aun cuando la deficiencia plasmada por sí sola podría servir de fundamento para la no admisión de la Acción, se evidencian otras carencias que impiden la admisibilidad de la Acción, a saber:

**2. La Acción ejercida por la demandante fue presentada de forma extemporánea y, en consecuencia, se encuentra prescrita.**

En este sentido, se hace preciso manifestar que la Prescripción puede entenderse como un modo por el cual, en ciertas condiciones, el transcurso no interrumpido del tiempo determinado por la Ley da lugar a la extinción de los Derechos y las acciones por la inacción del titular de los mismos.

Sobre la Prescripción, el reconocido jurista Manuel Ossorio<sup>2</sup>, señala que se constituye como un "*medio de adquirir un derecho o de liberarse de una obligación por el transcurso del tiempo que la ley determina, y que es variable según se trate de bienes muebles o inmuebles y según también que se posean o no de buena fe y con justo título. La prescripción llámase adquisitiva cuando sirve para adquirir un derecho. Y es liberatoria cuando impide el ejercicio de la*

---

<sup>2</sup> Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, 1ª Edición Electrónica, p. 761.

*acción para exigir el cumplimiento de una obligación. Estos plazos liberatorios son muy variables, conforme a la acción que se trate de ejercitar..."*

También resulta pertinente la definición que al respecto ha brindado Guillermo Cabanellas<sup>3</sup>, quien designa como prescripción a la "*Caducidad de los derechos en cuanto a su eficacia procesal, por haber dejado transcurrir determinado tiempo sin ejercerlos o demandarlos*".

Por su parte, Carlos Vázquez Iruzubieta en su libro "*Doctrina y Jurisprudencia del Código Civil*", señala que "*El instituto de la prescripción constituye un concepto fundamental en el juego de las relaciones jurídicas... para conseguir la necesaria seguridad jurídica que la vida comunitaria exige...*".

Sobre el fundamento de la Prescripción, este Tribunal de Sustanciación considera que es de orden público y responde a la necesidad de certeza de las relaciones jurídicas, las cuales, como tienen un inicio, igualmente deben tener un mecanismo de extinción de las mismas.

En esta misma línea se manifiesta también el autor italiano Giuseppe Molfese<sup>4</sup>, cuando al referirse a la Prescripción sostiene que a través de ella se pretende dar certeza a las relaciones jurídicas, pero también en su regulación se aspira dar al conflicto entre acreedor y deudor una solución justa, y respetar un amplio margen de autonomía privada, fundamentada en Principios Generales del Derecho.

Habiendo efectuado las anteriores reflexiones doctrinales, se debe apuntar que de la atenta revisión del Expediente en cuestión evidencia que el demandante presentó su Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción de forma extemporánea, en contravención del requisito de admisibilidad contemplado en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, cuyo tenor es el siguiente:

**"Artículo 42b. La acción encaminada a obtener una**

<sup>3</sup> Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VI, P-Q, p.374.

<sup>4</sup> Prescrizione e decadenza in materia civile, Giuffrè, Milano, 2005, p. 105.

**reparación por lesión de derechos subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que cause la demanda” (el resaltado es nuestro).**

La normativa invocada, pone de relieve que la Acción encaminada a obtener la reparación de derechos subjetivos (tal es el caso que nos ocupa), prescribe, entre otros casos, una vez transcurridos dos (2) meses desde la fecha de notificación del acto administrativo a través del cual se agote la Vía Gubernativa.

Así las cosas, quien sustancia observa que la Resolución recurrida, es decir, la Resolución Administrativa Número 396 de 14 de junio de 2021, proferida por la Autoridad Nacional de Aduanas, le fue notificada el actor el día 16 de agosto de 2021; sin embargo, **no fue hasta el día 6 de diciembre de 2021, que, acorde al sello de recibido de la Secretaría General de la Sala Tercera<sup>5</sup>, la Acción que ocupa nuestra atención fue presentada. Es decir, habiendo ya precluido en exceso el término perentorio de dos (2) meses que, según estipula el aludido artículo 42b de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, tenía para presentarla.**

De ahí que se compruebe con meridiana claridad que la presentación de la Demanda fue hecha de manera extemporánea y, en consecuencia, se encuentra prescrita.

### **3. No se individualiza el Concepto de infracción de las normas consideradas como infringidas.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, las Demandas promovidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa deben reunir, entre otros, el siguiente requisito:

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

...

---

<sup>5</sup> Ver foja 10 del expediente judicial.

4. **La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación"** (El énfasis es suplido).

Resulta preciso anotar que la trascendencia de citar la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, recae en el hecho que al momento de examinar la legalidad o no del acto administrativo, la Autoridad Jurisdiccional deberá confrontar el acto impugnado con las normas legales que se citan como infringidas y a partir de ese examen determinar si efectivamente ha existido la pretermisión que se hubiere alegado.

Ahora bien, en el caso bajo examen, observa este Tribunal que el actor no cumplió con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, al omitir individualizar el concepto de la infracción de las disposiciones legales que, a su juicio, habían sido infringidas, lo cual hace inadmisibile la Acción.

En sentido, se aprecia que en el apartado relativo a las disposiciones legales infringidas hace mención de algunas normas, sin especificar o explicar de forma particularizada la causa o razón por la cual se considera infringida cada una de ellas, lo que no permite hacer el análisis de la legalidad del acto, incumpléndose con el requisito de admisibilidad contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Indicamos lo previo, en virtud que, tal y como se ha explicado, el concepto de infracción es el apartado donde se le indica al Tribunal la forma en que la actuación recurrida vulnera la Constitución Política en cada uno de los artículos que la integran.

En esta oportunidad, al desarrollarse de manera conjunta la posible vulneración de diversas normas de contenido distinto, se impide identificar de forma individualizada cómo el acto acusado vulnera nuestro ordenamiento jurídico positivo, pues, es claro que los derechos reconocidos en las referidas normas consideradas como violentadas, no pueden ser contravenidos de la

misma forma. De ahí el por qué se exige que se redacte un concepto de infracción individual para cada una de las disposiciones constitucionales que se identifican.

Lo planteado, lejos de ser un formalismo, se constituye en una deficiencia que impide a este Tribunal contar con los elementos necesarios para realizar un análisis y decisión cónsona con las pretensiones, toda vez que, en caso de admitir la Acción, tendría que ejercer suposiciones sobre las intenciones del ensayante, situación que a todas luces limita la labor del Tribunal Jurisdiccional.

No sobra agregar, que ante la falta del análisis particular del concepto de infracción de cada de las normas citadas como infringidas, no puede el Tribunal conocer sobre la controversia planteada, pues, el propósito de este apartado, como ya hemos dicho, es que el Tribunal comprenda la ilegalidad que se alega sobre el acto impugnado, con fundamento en distintas disposiciones jurídicas, para poder resolver el fondo de la controversia planteada, situación que no puede llevar a cabo en el presente Proceso debido a la prescindencia del actor de esta exigencia.

Sobre el particular, debe destacarse que la jurisprudencia de esta Sala, ha señalado en relación al artículo 43 de la Ley 135 de 1943, de forma reiterada y sistemática que el incumplimiento de los requisitos formales, produce la inadmisión de la Demanda, y específicamente tratándose de "la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación", ha manifestado que:

1-Auto de 4 de marzo de 1998

"...este es un requisito indispensable que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa, a fin de que esta Superioridad pueda analizar el fondo de las causales o motivos de ilegalidad que deben ser debidamente invocados por el actor, al igual que ampliamente explicadas las infracciones de los preceptos en cualquiera de sus modalidades, violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley. De esta manera, si la parte actora no expresa cuales son las disposiciones que se consideran infringidas, la Sala no se puede pronunciar sobre la ilegalidad planteada."

### 2-Auto de 16 de agosto de 2000

"... El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera consideran que no le asiste la razón a la parte actora, toda vez que la demanda no cumple con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la ley 135 de 1943, que requiere que en aquélla se exprese el concepto de la violación. Esto es así, pues en este caso, el demandante no expresa las modalidades en que se ha producido la infracción literal de los preceptos legales la cual puede darse por violación directa, interpretación errónea o indebida aplicación, tal como lo ha señalado esta Sala en jurisprudencia constante.

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 5 de junio de 2000 que NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Ramón De la O Fernández, en representación de Jorge Edgardo Quintero Quirós, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° ADM 050 de 14 de febrero de 2000, dictada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones."

### 3-Auto de 9 de febrero de 2007

"...Según se aprecia en el presente negocio, la parte actora no individualizó cada disposición que estima violada ni expuso el concepto de infracción de cada una de ellas

Este Despacho considera que los argumentos utilizados por el recurrente para sustentar la apelación ante el resto de la Sala, devienen sin sustento alguno habida cuenta que en el libelo de la demanda no se expresan en forma clara y detallada las normas infringidas con sus respectivos conceptos de infracción, conforme lo ha señalado en reiterada jurisprudencia este Tribunal. En este sentido no es válido el argumento que expone en cuanto a que dentro de los hechos de la demanda aduce las disposiciones legales que estima infringidas, y que el concepto de infracción lo sustentó en que el acto demandado es arbitrario e ilegal porque vulnera las formalidades del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000, la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y los Decretos Ejecutivos 543 y 545 ambos de 8 de agosto de 2003.

..."

Por lo tanto, como quiera que el accionante no cumplió con el requisito esencial de admisión previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, de indicar de forma individualizada "la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación", resulta claro para el Sustanciador que la Acción por esta causa tampoco puede ser admitida.

#### **4. Sobre la incorrecta designación de las partes.**

Por otra parte, advertimos que el actor tampoco ha cumplido a cabalidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, debido a que ha

omitido hacer alusión al Procurador de la Administración y el rol que le ocupa, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, interviene en el presente Proceso en representación de los intereses de la Entidad demandada.

Sobre el particular, consideramos oportuno manifestar que si bien, la omisión contenida en el último apartado no implica por si sola la inadmisión de la demanda, la realidad es que del estudio integral de la misma se han evidenciado la concurrencia de otros defectos que conforme a la Ley impiden que pueda ser admitida.

Por consiguiente, las deficiencias que presenta la Demanda revisada impiden que se le imprima el curso normal, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, actuando en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE**, la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Firma Forense ARC. LEGAL SERVICE & ADVISORS, actuando en nombre y representación de **PABLO ERIC DE GRACIA PINILLA**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa No. 396 de 14 de junio de 2021, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, y para que se hagan otras declaraciones.

NOTIFIQUESE,

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

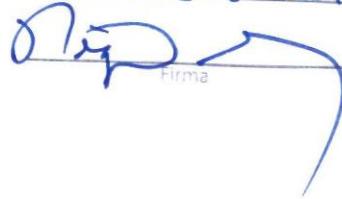
  
**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 1 DE febrero DE 2022

A LAS 8:50 DE LA mañana

A Procurador de la Administración

  
Firma