



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

Panamá, veintidós (22) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado Alexander Zuleta, actuando en nombre y representación de la sociedad **UNIFORMES AMÉRICA, S.A.**, 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 No. 054-2023-PLENO/TACP de 22 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y para que se hagan otras declaraciones.

Conjuntamente con las pretensiones de su Demanda, quien recurre ha solicitado que se peticione a la Autoridad copia autenticada del acto acusado, así como la Suspensión Provisional de sus efectos; sin embargo, por motivos de economía procesal, el Magistrado Sustanciador procede a verificar si la Acción reúne los requisitos necesarios que permitan su admisibilidad, atendiendo a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en la Jurisprudencia que al respecto ha emitido este Tribunal.

En este sentido, se determina que, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso por las siguientes razones:

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

El atento estudio de la Demanda sometida a nuestra consideración, así como del acto que se impugna, permite observar que el apoderado judicial de la accionante en el apartado denominado "*Objeto de la Pretensión (Lo que se solicita)*" requiere que esta Augusta Sala declare Nula, por ilegal, la Resolución No. 054-2023- PLENO/TACP de 22 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, a través de la cual, tal como afirma el propio demandante, se resolvió, entre otras cosas, mantener en todas sus partes la Resolución No. ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022, emitida por la Entidad Contratante, que resuelve administrativamente la Orden de Compra No. 1000829042-04-16/3000367051 de 28 de junio de 2022, para la adquisición de uniformes por la suma de cinco mil quinientos diez balboas con 00/100 (B/.5,510.00) e inhabilita a la sociedad **UNIFORMES AMÉRICA, S.A.**, para participar en actos públicos de selección de contratista, por el período de tres (3) meses.

Ello, pone en evidencia que el acto administrativo dimanante de la supuesta afectación en los derechos subjetivos de **UNIFORMES AMÉRICA, S.A.**, es la Resolución No. ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022, pues, es justamente ésta la que decide resolver administrativamente la aludida Orden de Compra y la inhabilita por el período de tres (3) meses.

Pese a ello, se advierte que el apoderado judicial de la demandante no solicitó 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 petitiona la nulidad del acto confirmatorio que

solo vino a confirmar la decisión de primera instancia.

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 reales, pues, aún quedaría vigente la precitada Resolución No. ALCH-301-2022 de 30 de noviembre de 2022; 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 pretender 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

---

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

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 inadmisibile. 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 la Sala, como Tribunal de Apelaciones, a través de la cual se decidió confirmar la 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 ha 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 decido 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 decido 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 originario de la afectación, resulta claro para el Sustanciador que la Acción no puede ser admitida.

Sin perjuicio de lo anterior, se evidencia otra deficiencia que impide la admisibilidad de la Acción, a saber:

#### **2. Sobre el incumplimiento del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 11 de 1946.**

De otro lado, advertimos que el libelo presentado no desarrolla debidamente el apartado correspondiente a la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, presupuesto de admisibilidad indispensable para toda Demanda Contencioso Administrativa que

se presente ante esta Sala, tal como lo exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, que a su letra dice:

**"Artículo 43.** Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo contendrá:

...

**4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación."** (Lo resaltado es de la Sala)

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 responsabilidad patrimonial que se demanda del Estado Panameño, la Autoridad Jurisdiccional deberá confrontar las actuaciones de éste 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.

En este sentido, debe destacarse que profusa Jurisprudencia de la Sala ha dejado sentado el criterio que este apartado exige por parte del demandante una explicación lógica, coherente, detallada e individualizada acerca de la forma en que la actuación u omisión del Estado, dimanante del supuesto de responsabilidad que se pretenda, violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado.

**El concepto de la infracción, por tanto, no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos planteamientos concretos concretos, se confronta el supuesto de responsabilidad que se le endilga al Estado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico.**

Ahora bien, la atenta revisión de este apartado en el libelo en estudio

pone de manifiesto que el accionante no realiza una la explicación lógica y razonada del concepto de infracción que permita a los miembros de la Sala inferir cómo el acto acusado violenta las normas que se estiman como conculcadas, siendo éste un aspecto que impide que pueda considerarse el cumplimiento del concepto de infracción.

Y es que, el apoderado judicial en vez de confrontar el acto acusado con las normas consideradas como violentadas, dedica su apartado a exponer una serie de consideraciones y apreciaciones subjetivas del por qué él considera que el acto es ilegal, situación que, reiteramos, escapa del objetivo que está llamado a cumplir el desarrollo de este importante apartado.

Por lo tanto, ante la falta del correcto análisis del concepto de infracción de las normas citadas como infringidas, no puede el Tribunal conocer sobre la controversia planteada, pues, su propósito es que el Tribunal comprenda la ilegalidad que se alega sobre la actuación que a juicio del actor genera la responsabilidad que se solicita, 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, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado de forma reiterada y sistemática que la falta de una debida explicación de la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación", conlleva la inadmisión de la Demanda. Así son consultables los siguientes Autos:

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.

..."

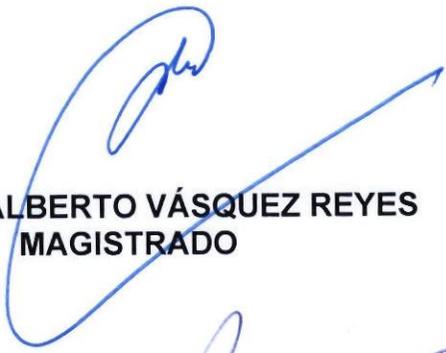
Por lo tanto, al accionante no haber cumplido en debida forma el requisito esencial de admisión previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, de indicar *"la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación"*, resulta claro para el Sustanciador que la Acción no

puede ser admitida por esta razón.

Así las cosas, 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 el Licenciado Alexander Zuleta, actuando en nombre y representación de la sociedad **UNIFORMES AMÉRICA, S.A.**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 054-2023- PLENO/TACP de 22 de marzo de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

NOTIFIQUESE,



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



**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**

**SALA III DE LA**  
**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFIQUESE HOY 26 DE Mayo

DE 20 23 A LAS 8:36 DE LA mañana

A Procurador de la Administración



**FIRMA**

Faint, illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page.

*[Handwritten signature]*  
Faint text, possibly a name or title.

*[Handwritten signature]*  
Faint text, possibly a name or title.

FIRMA  
*[Handwritten signature]*  
A *[Handwritten name]*  
DE 50 A LAS 20 DE LA *[Handwritten text]*  
NOTIFIQUESE HOY DE *[Handwritten text]*  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA III DE LA