

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE DAÑOS Y PERJUICIOS, CORREGIDA, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO ARNULFO ANTONIO PEÑALBA RODRÍGUEZ, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE NORIS EDISTH ORTEGA DE VELARDE Y HAYDEE GARRIDO ORTEGA DE VEGA, PARA QUE SE CONDENE A LA CAJA DE AHORROS (ESTADO PANAMEÑO), AL PAGO DE LA SUMA DE TRESCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.300,000.00), POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS.**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, veintitrés (23) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

En grado de apelación conoce el resto de la Sala Tercera, de la Demanda Contencioso Administrativa de Daños y Perjuicios, Corregida, interpuesta por el Licenciado Arnulfo Antonio Peñalba Rodríguez, actuando en nombre y representación de Noris Edith Ortega de Velarde y Haydee Garrido Ortega de Vega, para que se condene a la Caja de Ahorros (Estado Panameño), al pago de la suma de trescientos mil balboas con 00/100 (B/.300,000.00), por los daños y perjuicios ocasionados.

**I. RESOLUCIÓN APELADA**

El Recurso de Apelación va dirigido en contra de la Providencia de 28 de agosto de 2020, proferida por el Magistrado Sustanciador, través de la cual SE ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Daños y Perjuicios, Corregida, antes descrita, entendiendo que ésta cumplía con los requerimientos necesarios que permiten tal admisión.

## II. RECURSO DE APELACIÓN

Al correrle traslado de la Acción promovida al Procurador de la Administración, éste, en tiempo oportuno, anunció y sustentó el Recurso de Apelación visible de fojas 135 a 139 del Expediente Judicial, mediante el cual solicita al resto de la Sala Tercera que se revoque la Providencia de 28 de agosto de 2020, y en su lugar, no se admita la Demanda.

Expone el Representante del Ministerio Público que su disconformidad con la precitada admisión se fundamenta en que, a su parecer, la Demanda adolece del cumplimiento de importantes requisitos, según enlistamos a continuación:

1. Indica que las únicas disposiciones invocadas como infringidas en la demanda son de naturaleza constitucional; y
2. Sostiene que la Acción ensayada se encuentra prescrita, en virtud que de acuerdo a lo plasmado en los hechos de la misma el daño alegado por las accionantes les fue causado con la emisión del Auto de Secuestro No. 1700-16 de 21 de noviembre de 2016, emitido por el Juzgado Ejecutor de la Caja de Ahorros en contra de, entre otros, la finca 45785, inscrita en el Registro Público de Panamá, posteriormente materializado el 20 de octubre de 2016, con lo cual, a partir de ese momento se supieron conocedoras de la afectación.

Por consiguiente, afirma que el plazo de un (1) año al que se refiere el artículo 1706 del Código Civil para la contabilización de la prescripción empezó a contabilizarse a partir del día 20 de octubre de 2016, motivo por el cual, a la fecha de presentación de la Demanda la misma devenía en extemporánea.

De ahí entonces que el Ministerio Público arguye que la Demanda resulta improcedente, por lo tanto, le solicita a este Tribunal de Apelación la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, como fundamento para la revocatoria de su admisión.

### **III. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN.**

El apoderado judicial del accionante, mediante escrito visible de foja 145 a 146 del Expediente Judicial, se opuso al Recurso de Apelación promovido por el Procurador de la Administración, argumentando medularmente lo citado a continuación:

“1. La apelación interpuesta parte de una premisa inexistente en la foliatura, esto es, la afirmación de que las únicas disposiciones invocadas son de rango constitucional, cuando de una somera lectura puede advertirse que dicha afirmación solo es explicable si se ha leído el texto de la demanda, a efectos de entender el tipo de proceso al que se asiste...

2. A este respecto agregamos que lo preceptuado por el artículo 1706 del Código Civil a efectos de la reclamación, jamás está prescrito, pero por otro lado los términos expresados en en (sic) el libelo de apelación realizan una indebida aplicación de la excerta legal bajo la cual pretende sostener este punto. Las referencias documentales referidas como leit motiv de la petición realizada y de la cual es apelante estima su inverosímil cálculo de tiempo para arriar (sic) a petición o solicitud que en este aparte verifica, no se compadecen con el contexto que para tales efectos contiene dicha excerta legal, contenido en la expresión ‘de que lo supo el agraviado’.”

### **I.V. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES.**

Una vez determinado el fundamento del Recurso de Apelación interpuesto por la Procuraduría de la Administración contra de la Providencia de 28 de diciembre de 2020, que admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción antes descrita, y la causal de oposición de las actoras, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera se pronunciará de la siguiente manera:

#### **Sobre la Tutela Judicial Efectiva.**

En primer lugar y ante la relevancia que ha adquirido en los últimos tiempos el tema de la “Tutela Judicial Efectiva”, este Alto Tribunal estima muy oportuno externar algunas consideraciones sobre esta figura, a fin de comprender su naturaleza y alcance.

En este sentido, iniciamos señalando que la Tutela Judicial Efectiva constituye el Derecho Fundamental que tiene todo ciudadano a acceder a un

Proceso con todas las Garantías Constitucionales, que culmine con una decisión de fondo debidamente motivada, lo que desde luego no significa el derecho a obtener una determinación favorable, sino únicamente un pronunciamiento fundamentado en el que se decida su pretensión. Además, la Tutela Judicial Efectiva implica también el derecho a la efectividad de la Sentencia.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia en ocasiones anteriores y valiéndose de los comentarios esbozados por el jurista Joaquín Silguero E., ha expresado en qué consiste el contenido esencial de la Tutela Judicial Efectiva, tal es el caso del Fallo de 21 de diciembre de 1998, que en su parte atinente expresa:

"El derecho a la tutela judicial efectiva puede ser definido como el derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoacción, desarrollo y ulterior resolución de un proceso, manifiesta Joaquín Silguero Estagnan (SILGUERO E., Joaquín. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Edit. Dykinson, Madrid, pág. 85-86)".

Lo anteriormente expuesto, nos permite inferir que la Tutela Judicial Efectiva la integran, en términos generales, el Derecho a Acceder a los Tribunales de Justicia, la Garantía del Debido Proceso y el Derecho a la Ejecución o Efectividad de la Sentencia.

**En este orden de ideas, esta Instancia de Apelación advierte que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una Demanda de Plena Jurisdicción, de Nulidad, de Indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas Acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: "No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades...".**

Y es que no es permisible interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de **la Tutela Judicial Efectiva**; en otras palabras, **ésta de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una Demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.**

Así lo indicó este Tribunal, entre otros, en el Auto fechado 15 de abril de 2016, confirmado mediante el Auto de 16 de enero de 2017, en cuya parte medular dice así:

**"7. La exigencia de los requisitos mínimos fijados por ley, para poder acceder a Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a través de las demandas contenciosas-administrativas, no puede considerarse como una lesión al precepto de la Tutela Judicial Efectiva.**

En éste sentido, se hace oportuno transcribir una síntesis de la sentencia del veinticinco (25) de noviembre dos mil nueve (2009), que en relación a los requisitos mínimos fijados por ley dispuso lo siguiente:

(...) 'Antes de finalizar, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa es el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido, por ello no se debe interpretar que la Tutela Judicial Efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia...'

Del fallo anteriormente transcrito, esta Corporación de Justicia ha mantenido el criterio que no es posible invocar el ejercicio de la Tutela Judicial Efectiva, como pretexto para admitir una demanda que no cumple con los elementos o las exigencias procesales mínimas que por Ley se le exige a toda demanda para acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en auxilio de los intereses subjetivos particulares afectados o vulnerados; o de la colectividad. **La Tutela Judicial Efectiva no puede ser empleada como una patente de corso o instrumento para poder acceder a la justicia de forma desmedida.**

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ADMITE...**". (El resaltado es nuestro)

También lo ha reiterado la Resolución del 9 de diciembre de 2016, al señalar, en relación a la Tutela Judicial Efectiva, lo siguiente:

"Respecto a la Tutela Judicial Efectiva, alegada por el demandante, la Sala considera preciso indicar que el deber que tiene todo el que ocurra ante la Jurisdicción (...) implica que el actor debe cumplir con los requisitos (...) por ello no se debe interpretar que la tutela judicial efectiva, sea un acceso desmedido a la justicia, puesto que, no ha sido esto lo que ha sostenido esta Corporación de Justicia a través de su jurisprudencia."

Así las cosas, vale dejar constancia que una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa, es el deber que tiene todo el que concurra ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, esto es, de cumplir con los requisitos básicos mínimos que por Ley se han establecido.

Habiendo aclarado lo anterior, corresponde ahora el estudio de la admisibilidad de la Demanda en cuestión.

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

En este orden de ideas, el resto de los Magistrados que integran el Tribunal de Apelación proceden 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.

#### **1. Sobre el cumplimiento en lo concerniente al apartado correspondiente a las “Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación”.**

Como hemos adelantado, señala el Procurador de la Administración que las actoras no desarrollan en debida forma el apartado correspondiente a las *“Disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación”*, toda vez las únicas dos (2) disposiciones invocadas en la demanda son de carácter constitucional.

Al respecto, debemos anotar que el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, determina la exigencia de admisibilidad a la que el apelante se ha referido, de la siguiente forma:

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

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos y omisiones fundamentales de la acción.

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

De dicha excerta, se desprende que toda Demanda que se presente ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa debe contener, entre otras cosas, la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la infracción.

Conforme se ha establecido a través de abundante jurisprudencia<sup>1</sup>, para considerar el cumplimiento de esta exigencia de admisibilidad, se hace necesario que el demandante transcriba las disposiciones legales que estima violadas y explique de forma clara e individualizada los motivos por los cuales considera su transgresión, porque de lo contrario, en caso que no se desarrolle particularizadamente el concepto de infracción, esta Sala ha dicho, que no puede considerarse que se haya satisfecho el requerimiento preceptuado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, previamente citado.

Al respecto, cobran relevancia algunos pronunciamientos efectuados por esta Alta Corporación de Justicia refiriéndose al tema, en cuya parte medular, preciso:

Auto de 22 de marzo de 2002.

"... el cumplimiento de este requisito, establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal 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 hechos concretos, se confronta el acto impugnado con el contenido de las

---

<sup>1</sup> Ver Resoluciones de 5 de mayo de 2017, de 4 de agosto de 2011, de 22 de marzo de 2002, de 21 de febrero de 1997, entre otras.

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."

Auto de 12 de agosto de 2002.

"...la aludida demanda no establece cuáles son las disposiciones que se consideran violadas por el acto impugnado, ni expone el concepto de la infracción de cada una de ellas, tal como exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943. Si bien el Lcdo. Palacios incluyó en su demanda un extenso apartado que denomina "motivos de impugnación", éste no llena el aludido requerimiento formal, pues, dicho letrado se limita a mencionar los hechos que dieron lugar a la expedición de los actos impugnados y a destacar los fundamentos de tales actos y de los recursos gubernativos contra ellos interpuestos. No se hizo en el referido apartado una confrontación entre los actos atacados y alguna norma legal o reglamentaria, dirigida a demostrar a la Sala la supuesta ilegalidad de aquellos actos."

Auto de 2 de agosto de 2019

"Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se observa que, efectivamente, en el libelo de demanda visible de fojas 2 a 9 del dossier no enuncia ni identifica de forma clara las disposiciones legales infringidas, ni realiza una explicación breve del concepto de la infracción, razón por la cual estima el resto de los Magistrados que integran la Sala que, la acción incoada por la señora LIPZA QUERUBE HARPER, a través de apoderada judicial, no cumple con las formalidades exigidas por la legislación contencioso-administrativa y, por tanto, no puede ser objeto de una decisión de fondo por parte de esta Corporación de Justicia."

En este punto, 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 en estudio, podemos percatarnos que **no es cierta la afirmación formulada por la Procuraduría de la Administración cuando indica que en la Acción únicamente se invoca la infracción de dos (2) normas constitucionales, pues puede observarse que de fojas 71 a 81 consta escrito de Corrección de Demanda presentado por las accionantes y en él se confecciona una sección denominada "DISPOSICIONES**



**LEGALES INFRINGIDAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN”, dentro de la cual se aduce la infracción de artículos de diversos textos legales, como lo son el Código Civil y la Ley 38 de 2000, y realiza la explicación del concepto de su infracción.**

En este contexto, la Sala advierte que las ensayantes desarrollan de forma particular los cargos de ilegalidad de dichas normas, citándolas individualmente y explicando en cada caso los motivos por los cuales considera su transgresión, **haciendo posible verificar el concepto de violación del acto impugnado, situación que permite considerar el cumplimiento de esta exigencia de admisibilidad.**

Sin embargo, hay que aclarar que en esta Demanda corregida las demandantes cometen un error al mencionar como fundamentos de su Demanda, dos (2) normas de rango constitucional, toda vez que a esta Sala compete, de conformidad con el artículo 206, numeral 2, de la Carta Magna, el control de la legalidad de actos administrativos, y debiendo confrontar tales actos con normas de rango legal (leyes y disposiciones con este valor) o leyes en sentido material (reglamentos, decretos ejecutivos, resoluciones administrativas, etc.), para determinar si aquellos infringen estos tipos de normas; mientras que al Pleno de la Corte Suprema es la autoridad judicial a que se le ha atribuido el control de la constitucionalidad de los actos de autoridad pública (Art. 206, numeral 1, ibídem); por lo que la Sala debe abstenerse de analizar el cargo de infracción de los artículos 74 y 300 de la Carta Magna.

Así pues, tenemos que, como se indicó en párrafos previos, las accionantes incluyeron dentro del análisis, el desarrollo del concepto de infracción de normas de rango legal, por tanto, de no mediar otras causales que impidieran la procedencia de la Acción en estudio, la Sala debería enfocarse en el estudio de ellas.

**No obstante lo anterior, advertimos que la Demanda adolece de un importante requisito que impide su admisión, motivo por el cual, de**

**conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso, conforme será explicado a continuación:**

**2. La Acción ejercida por el apoderado judicial de la demandante se encuentra prescrita**

En tal sentido, concordamos con el Procurador de la Administración, cuando indica que el apoderado judicial ha presentado la Demanda Corregida, de forma extemporánea y, en consecuencia, se encuentra prescrita.

Como punto de partida del análisis correspondiente a este epígrafe, 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> en su obra *"Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales"* 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 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*

---

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

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

*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 Alzada 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 hecho un sucinto análisis sobre la figura de la Prescripción, su fundamento y el Bien Jurídico que Tutela, resulta ahora pertinente aclarar las razones por las cuales consideramos que la presente causa se encuentra prescrita.

En este sentido, tenemos que la responsabilidad exigible al Estado mediante una Demanda de Indemnización, tal es el caso de aquella que ocupa nuestra atención, es aquella de tipo extracontractual, y se deriva de la culpa o negligencia, ya sea por actos u omisiones, propias o no, tal como se desprende de los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil.

Este criterio ha sido ampliamente expuesto por la Corte Suprema de Justicia a través de diversas Resoluciones emanadas del Pleno y de algunas de sus Salas, como lo son, por ejemplo, la Sentencia de 12 de agosto de 1994, emitida por el Pleno; la Sentencia de 15 de abril de 1999, de la Sala Primera, de lo Civil; y el Auto de 7 de octubre de 2004, de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo.

---

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

En efecto, esta Sala Tercera de la Corte también ha señalado en reiterada jurisprudencia que en materia de Prescripción de las acciones tendientes a reclamar responsabilidad al Estado por las obligaciones originadas de la culpa o negligencia de que trata el artículo 1644 del Código Civil, rige lo dispuesto en el artículo 1706 de esa misma excerpta codificada.

A modo de ilustración, vale la pena traer al análisis la parte medular del Auto de 30 de abril de 2008, proferido por esta Sala, en el que se indicó:

"...En cuanto a la figura jurídica de la prescripción en materia del contencioso administrativo de indemnización la jurisprudencia de la Sala, ha sostenido que la misma se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o supo de la afectación.

Para ello, se ha tomado como base jurídica el artículo 1706 del Código Civil, el cual señala lo siguiente:

'La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado'...". (La subraya es nuestra).

En abono a lo anterior, se hace necesario referirnos a las normas aplicables en la materia:

"Artículo 1698. Las acciones prescriben por el mero lapso de tiempo fijado por la ley.

Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.

Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo agraviado.

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa, según fuere el caso.

Para el reconocimiento d la pretensión civil, en ningún caso es indispensable la intervención de la jurisdicción penal.

Artículo 1711. La prescripción de las acciones se interrumpe por su ejercicio ante los tribunales, por reclamación extrajudicial del acreedor y por cualquier acto de reconocimiento de la deuda por el deudor.” (El resaltado es de la Sala)

Bajo este marco jurídico, se hace palpable que el término de Prescripción de la Acción para reclamar la declaratoria de responsabilidad al Estado es de un (1) año, que se computará a partir que el agraviado tuvo conocimiento del acto o situación que generó el hecho dañoso que da origen a la reclamación.

De igual manera, la norma contempla un supuesto de interrupción de dicha Prescripción, que sería, la instauración de una Acción Penal o Administrativa por el o los hechos que considera generadores del daño, en cuyo caso el término de prescripción empezará a computarse a partir que la Sentencia que resuelva la causa se encuentre ejecutoriada y en firme. Todo lo anterior, sin menoscabo de la aplicación de la norma general de interrupción contemplada en el artículo 1711, arriba transcrito.

Teniendo en cuenta lo anotado, al revisar las constancias procesales que obran en el Expediente, se advierte que el apoderado judicial de la actora fundamenta su Demanda en la concesión del Recurso de Apelación interpuesto por el Licenciado Arnulfo Peñalba Rodríguez, actuando en nombre y representación de Noris Garrido de Velarde y Haydee Garrido de Vega, dentro del Proceso Ejecutivo por Cobro Coactivo que le seguía la Caja de Ahorros a su difunta hermana Aleida Esther Garrido Ortega (Q.E.P.D.), efectuada a través de la Sentencia de 7 de julio de 2017, proferida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, posteriormente corregida en su parte resolutive por la Resolución de 7 de diciembre de 2017.

Lo anterior, puede incluso corroborarse en el hecho décimo séptimo del escrito de Corrección de Demanda<sup>5</sup> en el que la parte actora señala lo citado a continuación:

“**DECIMO** (sic) **SEPTIMO** (sic): Que la decision (sic) proferida por esta Honorable Corporación de Justicia, referida

---

<sup>5</sup> Cer foja 75 del Expediente Judicial.

en el literal A del hecho referido ut supra, consistente en la Sentencia del 7 de julio de 2017, corregida y enmendada para el día 7 de diciembre de 2017, desvirtuo (sic) lo actuado por la demandada y constituye nuestra causa de pedir, ya que si bien es cierto, restauró en su momento los derechos vulnerados, vinculados a tan injusto e ilegal proceso ejecutivo perpetrado en la jurisdicción coactiva del demandado, dejando sin efecto el injusto cometido y evitando el ilegal despojo de la propiedad secuestrada, sustentan la presente reclamación, pues persisten a la fecha, daños y perjuicios que son consecuencia lógica de la responsabilidad extracontractual que emana o se deriva de las actuaciones de la demandada.”

De lo anterior, se desprende que el hecho generador de la supuesta responsabilidad extracontractual subjetiva la constituye precisamente el Fallo aludido en los dos (2) párrafos anteriores. Ello, debido a que, a criterio de la demandante, fue la concesión del Recurso de Apelación lo que conmina al Estado al pago de la indemnización correspondiente por los supuestos daños y perjuicios ocasionados a raíz de la emisión del Auto de Secuestro.

**Así las cosas, tenemos que este Tribunal de Apelación estima que el término de Prescripción de un año, contemplado en el artículo 1706 del Código Civil, para que los demandantes pudieran ejercer su derecho a reclamar un resarcimiento indemnizatorio, empezó a computarse desde el día 4 de enero de 2018, día siguiente al de la ejecutoría de la Sentencia corregida, y es que, es a partir de ese momento que el pronunciamiento se encontraba en firme.**

**Tal hecho, es decir, la fecha de ejecutoría del Fallo Judicial dimanante de su pretensión, confirma que es a partir del 4 de enero de 2018, que la parte actora pudo ejercer las acciones legales y reclamaciones que estimara pertinentes.**

En consecuencia, puede concluirse que desde esa fecha, hasta el 24 de julio de 2019, cuando presentó la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, Corregida, bajo examen, ya había prescrito el plazo de un año establecido en el artículo 1706, en concordancia con el artículo 1707, del Código Civil, para exigir responsabilidad extracontractual al Estado.

En este punto, debe aclararse que aunque se constata en el Expediente Judicial que la parte actora presentó oportunamente la Demanda el día 26 de noviembre de 2018, dicha Demanda fue corregida a través de memorial presentado el 24 de julio de 2019, y esa es la que debe ser tomada en cuenta para el cómputo de la prescripción, al tenor de lo estipulado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, cuyo texto pasamos a reproducir:

**“Artículo 50.** No se dará curso a la demanda que carezca de formalidades, y **su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción.**”  
(El resaltado es nuestro).

Por lo tanto, reafirmamos nuestras primeras líneas, en el sentido que la Demanda, Corregida, sometida a nuestro estudio ha sido presentada de forma extemporánea y, en consecuencia, se encuentra prescrita.

En este contexto, debemos acotar que hemos efectuado el análisis atinente a la Prescripción en esta etapa procesal, toda vez que la Sala Tercera ha reconocido, en copiosas jurisprudencia, **que la misma constituye, en materia Contencioso Administrativo, un presupuesto de admisibilidad y no de fondo.** Así lo manifestó en la Sentencia de 11 de noviembre de 2009; criterio que fue reiterado, entre otras Resoluciones Judiciales, en el Auto de 20 de diciembre de 2013, cuya parte pertinente dice:

“...  
Esta Sala ha sostenido en diversos fallos que la prescripción de las demandas contenciosa administrativa constituye un presupuesto de admisibilidad más que una circunstancia que debe verificarse al resolverse el fondo, pues este razonamiento tiene asidero jurídico en el hecho que con ello evita al Tribunal hacer un ejercicio valorativo de los artículos invocados por las partes, las pruebas aportadas, la pretensión incoada, los hechos que dieron origen a la demanda, los antecedentes del caso, para a fin de cuenta llegar a la conclusión que la demanda está prescrita.  
...” (La subraya es nuestra).

Así mismo, en auto de 30 de mayo de 2018, se indicó:

“El magistrado Sustanciador procede a examinar la demanda presentada, en vías de determinar si la misma cumple con los supuestos que condicionan su admisión, y en este punto advierte que, de la revisión del líbello de demanda y de cada una de las constancias procesales insertas al presente cuadernillo de marras, que la misma no puede ser admitida en virtud de que la misma se encuentra prescrita.

Lo anterior, lo evidenciamos toda vez que la parte actora fundamenta su demanda en el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial que señala que la Sala Tercera deberá responder de las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule y la sentencia que declara nulo por ilegal el acto fundamento de la demanda es del 16 de diciembre de 2016, notificada el 4 de enero de 2017.

Siendo así las cosas, y en virtud de que la demanda contencioso administrativa de nulidad en cuestión fue presentada ante la Secretaría de la Sala Tercera, habiendo transcurrido más de un año desde la ejecutoria de la sentencia proferida por la Sala Tercera, es decir el 24 de abril de 2018, en atención a lo establecido en el artículo 1706 del Código Civil que citamos, la misma se encuentra presentada de forma extemporánea:

Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado.

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, la prescripción de la acción se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa según fuere el caso...

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por el l.cdo. Roberto Rivera, actuando en nombre y representación de Ydalia Ibeth Castro de Martínez, para que se condene al Estado Panameño (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) al pago de la suma de treinta y siete mil ciento cincuenta y uno con 80/100 /B/.37,151.80), por los daños y perjuicios causados a su representada, por el Decreto de Personal No. 198 de 14 de septiembre de 2015.”

La jurisprudencia invocada no hace más que sustentar lo plasmado por nosotros en líneas anteriores, en el sentido que la Prescripción constituye un presupuesto de admisibilidad, y en este caso, al encontrarse la presente Acción prescrita, conforme a las consideraciones de hecho y de derecho sustentadas por nuestra parte; por lo tanto, resulta claro para el Tribunal de Apelación que la Acción no puede ser admitida.

Finalmente, es menester traer a colación lo establecido en el **Principio de Estricta Legalidad Procesal**, contemplado en el artículo 18 de nuestra Constitución Política y desarrollado por el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, sobre Procedimiento Administrativo General, el cual señala **que los**



**servidores públicos solamente pueden hacer aquello que les permite la Ley, por tanto, deben ejercer sus actuaciones conforme a los trámites establecidos en la misma.**

Resulta que el principio de Estricta Legalidad Procesal es pieza fundamental del Derecho Administrativo, y como tal, rige las actuaciones que en este ámbito se lleven a cabo.

Sobre el particular, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio, señala que *"...su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política."*<sup>6</sup>

Por su parte, Jaime Ossa Arbeláez, manifiesta lo siguiente: *"El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes."*<sup>7</sup>

Siendo así, es deber de la Sala acatar y velar el cumplimiento de las directrices que en materia de admisibilidad contempla la Ley 135 de 1943, sus modificaciones contenidas en la Ley 33 de 1946, las Leyes Especiales y la jurisprudencia.

Por consiguiente, el resto de los Magistrados que en la Sala Tercera de la Corte Suprema, conocen el Recurso de Alzada en estudio, administrando

---

<sup>6</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P. 40.

<sup>7</sup> OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P.187.

Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCAN** la Providencia de 28 de agosto de 2020, expedida por el Magistrado Sustanciador, y en su lugar **NO ADMITEN** la Demanda Contencioso Administrativa de Daños y Perjuicios, Corregida, interpuesta por el Licenciado Arnulfo Antonio Peñalba Rodríguez, actuando en nombre y representación de Noris Edith Ortega de Velarde y Haydee Garrido Ortega de Vega, para que se condene a la Caja de Ahorros (Estado Panameño), al pago de la suma de trescientos mil balboas con 00/100 (B/.300,000.00), por los daños y perjuicios ocasionados.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**RAFAEL MURGAS TORRAZZA  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**