

**Entrada N°410552020**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN** INTERPUESTA POR LA FIRMA FORENSE ALEMÁN, CORDERO, GALINDO & LEE, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD **SUPERMERCADOS XTRA, S.A.** (ANTERIORMENTE DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.), PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN DINAI N°2558-15 DE 2 DE DICIEMBRE DE 2015, EMITIDA POR LA SUBDIRECCIÓN NACIONAL DE INGRESOS DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL, SUS ACTOS CONFIRMATORIOS Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

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

Panamá, once (11) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS:**

El resto de los Magistrados que compone la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce del Recurso de Apelación promovido por la Procuraduría de la Administración en contra de la Providencia de fecha veinte (20) de abril de 2021, que resolvió admitir la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Firma Forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de la sociedad **SUPERMERCADOS XTRA, S.A.** (anteriormente **DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.**), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI N°2558-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**I. ARGUMENTOS DEL APELANTE.**

Mediante Vista N°998 de 28 de julio de 2021, la Procuraduría de la Administración solicita se revoque la Providencia que admite la Demanda, argumentando esencialmente lo siguiente:

“... La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la referida demanda, se sustenta en el hecho que la misma no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946...

(...)

Así entonces, **la recurrente contaba con un término calendario de dos (2) meses a partir de la notificación del último acto que agotó la vía gubernativa**; es decir, la Resolución N°53,512-2019-J.D. de 10 de septiembre de 2019, expedida por el **Presidente de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social**, la cual se efectuó el **18 de febrero de 2020**, de ahí que **debió presentar la demanda a más tardar el 22 de junio de 2020, plazo en que no había suspensión de los términos judiciales y, además, desde el 1 de junio de 2020, los usuarios y abogados podían concurrir al Órgano Judicial para consultar expedientes, presentar escritos y nuevas demandas, solicitar y sacar copias, y lo que se consideran (sic) necesario para el mejor proveer de los procesos**; no obstante, la apoderada judicial de la sociedad **Supermercados Xtra, S.A. (anteriormente Distribuidora XTRA, S.A.)**, compareció a la Secretaría de la Sala Tercera para presentar el libelo el **21 de julio de 2020**, posterior al término que contempla el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, en concordancia con los artículos 509 del Código Judicial y 34-E del Código Civil, por lo que **se infiere que la acción ensayada fe interpuesta de manera extemporánea ...**

(...). (Cfr. fojas 48-55 del Expediente Judicial).

## II. OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN.

La apoderada judicial de la sociedad **SUPERMERCADOS XTRA, S.A.** (anteriormente **DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.**) presentó escrito de oposición a la apelación presentada por la Procuraduría de la Administración, bajo los siguientes argumentos:

“... El punto de discusión sobre el cual versa el recurso de apelación interpuesto por el Procurador de la Administración (...), ya ha sido objeto de examen y pronunciamiento por esta Sala.

Dicho punto consiste en el impacto que sobre el término para interponer una demanda de plena jurisdicción tuvo la suspensión de los términos judiciales decretada el Órgano Judicial como medida para prevenir los contagios por Covid-19.

(...)

En el marco de lo anterior, queda claro que, si la Resolución N°53,512-2019-J.D. de 10 de septiembre de 2019 con la cual se puso fin a la vía gubernativa le fue notificada a **DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.** el 18 de febrero de 2020, al haberse suspendidos (sic) los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020, en la fecha de la presentación

de la demanda que fue el 21 de junio de 2020, aún estaba vigente el término de los dos meses que establece el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, adicionado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.” (Cfr. fojas 60-62 del Expediente Judicial).

### III. DECISIÓN DEL TRIBUNAL.

Como cuestión previa, es importante indicar que mediante Providencia de veinte (20) de abril de 2021, recurrida en apelación por la Procuraduría de la Administración, se admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción en estudio, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI N°2558-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

A través del Acto Administrativo impugnado la Caja de Seguro Social resuelve: **“SANCIONAR a DISTRIBUIDORA XTRA, S.A., (...), la suma de VEINTICINCO MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.25,000.00), por LA SUBDECLARACIÓN EN LAS PLANILLAS DE PAGO, LA NEGATIVA A SUMINISTRAR INFORMACIÓN PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS EMPLEADO-EMPLEADOR, LA SIMULACIÓN DE ACTOS JURÍDICOS PARA EVADIR LAS OBLIGACIONES CON LA CAJA DE SEGURO SOCIAL Y OTRAS INFRACCIONES A LA LEY ORGÁNICA...”**.

Observa el resto de los Magistrados que la apelante argumenta que, la parte actora no cumple con el término dispuesto en el artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, toda vez que presentó la Acción de forma extemporánea.

Por su parte, el activador judicial advierte que la Sala ya se ha pronunciado sobre el razonamiento presentado por el Ministerio Público, y, por ende, solicita se confirme la Providencia de admisión de la Demanda de Plena Jurisdicción.

Atendidos los señalamientos de la Procuraduría de la Administración y de la parte opositora, le corresponde al resto de los Magistrados que integra la Sala

Tercera de la Corte Suprema de Justicia, resolver el Recurso incoado, de acuerdo a las siguientes consideraciones.

Este Tribunal de Apelación advierte que, debido al Estado de Emergencia Nacional decretado por el Órgano Ejecutivo, en razón de la Pandemia declarada por causa de la enfermedad infecciosa COVID-19, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia decretó, en Sala de Acuerdos, la suspensión de los términos judiciales a nivel nacional, sin que ello implicara el cierre de los Despachos Judiciales. Decisión ésta que fue prorrogada y modificada a través de Acuerdos posteriores.

A raíz de esto, y dada la clara ausencia en nuestro ordenamiento patrio, de una norma que establezca el estado jurídico de los términos de prescripción de acciones ante la suspensión de los términos judiciales, se generó incertidumbre en cuanto a la interrupción del término de prescripción en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, específicamente, en lo referente al contenido del artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, donde se establece que la Acción encaminada a obtener una reparación por lesión de Derechos Subjetivos prescribe, salvo disposición legal en contrario, al cabo de dos (2) meses, así como en lo que corresponde al artículo 1706 del Código Civil, que estipula que la Acción para reclamar indemnización por los daños y perjuicios derivados de la culpa o la negligencia, prescribe en el término de un (1) año.

Ante la situación planteada, este Tribunal de Apelación es del criterio que, a pesar de la complicada situación sanitaria provocada por la pandemia declarada por el COVID-19, es deber primordial del servidor judicial, garantizar el acceso a la Justicia y, en ese sentido, atendiendo al Principio de Buena Fe como elemento de convicción, lo coherente, frente a una realidad humana y jurídica imprevista, es procurar no limitar el Derecho a accionar ante estos estratos judiciales, lo que nos lleva a discurrir que, de manera simultánea, se ocasionó la suspensión de los términos judiciales del 16 de marzo al 21 de junio de 2020, y de los términos

legales para ocurrir en Demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo.

En otras palabras, al ponderar que la finalidad de la suspensión de los términos tuvo como norte la preservación de la salud de los usuarios y funcionarios del sistema judicial, siendo esta una medida de mitigación ante la crisis sanitaria, no es dable tomar en cuenta el espacio de tiempo antes señalado para computar la prescripción de la Acción.

Resulta oportuno destacar que, entre otras, a través de las Resoluciones de 3 y 4 de febrero, 28 de mayo, 3 y 16 de junio del año en curso, esta Superioridad, en calidad de Tribunal de Apelación, dictaminó sobre el tópico de la Prescripción de los términos, ante la realidad de una Emergencia Sanitaria Nacional.

Así, en aras de respaldar lo antes señalado, procedemos a citar la primera y la última de estas Resoluciones. Veamos:

### **Resolución de 3 de febrero de 2021.**

“... tal como lo señaló el Magistrado Sustanciador, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la emergencia sanitaria causada por la enfermedad infecciosa del Coronavirus COVID-19, emitió una serie de acuerdos, a través de los cuales ordenó la suspensión de los términos judiciales, en el Primer Distrito Judicial, **desde el lunes 16 de marzo hasta el domingo 21 de junio de 2020.**

(...)

Ciertamente, hasta la fecha, no existe en nuestro ordenamiento jurídico norma legal alguna que señale que la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia a partir del lunes 16 de marzo de 2020 hasta el domingo 21 de junio de 2020, lleve aparejada la suspensión de los términos de prescripción de acciones, como la que ocupa nuestra atención.

No obstante, este Tribunal de Segunda Instancia investigando cómo ha sido abordado este dilema en el Derecho Comparado, observa que Colombia, frente al vacío legislativo y la incertidumbre e inseguridad jurídica que la situación generaba para los jueces y las partes, en cuanto a la promoción de sus derechos y acciones, así como el cómputo de los términos de prescripción y caducidad, incorporó a su ordenamiento jurídico, normativa que establece que la suspensión de los términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura determina la suspensión de los términos de prescripción y caducidad, (...).

En efecto, se trata del Decreto Legislativo N°564 de 15 de abril de 2020, mediante el cual se ordena la suspensión de los términos de prescripción y caducidad para ejercer derechos, acciones, medios de

control o presentar demandas ante los tribunales de justicia y arbitrales, independientemente que dichos plazos sean de días, meses o años, durante el período que dure la suspensión de los términos judiciales...

(...)

Visto lo anterior, y tomando en consideración que en nuestro país, las medidas de restricción de movilidad de las personas adoptadas para prevenir la enfermedad coronavirus COVID-19 afectó el trámite normal de los procesos judiciales y el cumplimiento de los actos procesales que corresponden a las partes y a los jueces, este Tribunal de Segunda Instancia, **en aras de garantizar de manera real y efectiva el derecho fundamental de acceso a la justicia**, consagrado en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en las 100 Reglas de Brasilia, y en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, que establece la responsabilidad del Estado Panameño, en materia jurisdiccional, a través de las autoridades y los órganos competentes, se asegurar la efectividad de los derechos y los deberes individuales y sociales, así como cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, **es del criterio que durante el período comprendido entre el lunes 16 de marzo de 2020 y el domingo 21 de junio de ese mismo año, cuando los términos judiciales estuvieron suspendidos, los términos legales para instaurar acciones contencioso administrativas, también estuvieron suspendidos.**

Lo anterior, evidentemente implica que **dicho lapso no deberá contabilizarse para efectos de establecer si la demanda contencioso administrativa presentada se encuentra o no prescrita.** Es decir, que todo término legal de meses o años fijados por ley para interponer acciones contencioso-administrativas, que empezó a correr antes de haberse decretado la suspensión de los términos judiciales, **se detuvo desde el lunes 16 de marzo hasta el domingo 21 de junio de 2020**, y se reanudó nuevamente el lunes 22 de junio de 2020.

En el supuesto de término de años, lo indicado en el párrafo anterior se entiende para las acciones cuya prescripción hubiese ocurrido en el período en que estuvo vigente la suspensión de términos judiciales.

Este criterio va encaminado a garantizar el acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de todos los administrados que estimen se les han vulnerado sus derechos...

(...)

Quienes suscriben comparten el criterio que adoptar una postura distinta a la expuesta, sería tanto como desconocer el derecho de acceso a la justicia en medio de una emergencia sanitaria inédita, que indiscutiblemente ha alterado el curso normal de nuestras vidas. Igualmente, ello supondría faltar a la confianza legítima que los usuarios de este Órgano del Estado depositan en esta jurisdicción, al considerar que la suspensión de los términos judiciales implicaba la suspensión de los reducidos términos de prescripción que la ley establece para instaurar demandas ante este Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Aunado a lo anterior, este Tribunal de Segunda Instancia estima que emitir un criterio distinto, significaría que el Pleno de la Sala Tercera exigiese a todos los administrados, cuyo término legal de prescripción para la interposición de demandas de plena jurisdicción venció en medio

de la suspensión de los términos judiciales, que recurrieran al Tribunal de lo Contencioso el mismo día, es decir, el lunes 22 de junio de 2020, **siendo ello contraproducente con el distanciamiento social y las medidas de restricción de movilidad de las personas, en atención al sexo y el número de cédula o pasaporte, que imperaban para esa fecha.**”

### **Resolución de 16 de junio de 2021.**

“... En este sentido, advierte el resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que (...) se notificó de la Resolución No. 228 de 31 de diciembre de 2019, que agotó la vía gubernativa, el 28 de enero de 2020, y en atención, que las partes que presentan acciones en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para buscar el restablecimiento de un Derecho Subjetivo lesionado, tienen dos (2) meses para acudir a la misma, contados a partir de su notificación del acto que agota dicha vía, la accionante en condiciones normales hubiera tenido hasta el 28 de marzo de 2020, para interponer la Demanda de Plena Jurisdicción que nos compete; sin embargo, por todas las suspensiones de términos suscitadas, a consecuencia del COVID 19, la forma correcta de hacer el cálculo del término de los dos (2) meses es contabilizar el primer mes de manera normal; o sea, que el mismo se cumple el 28 de febrero de 2020, y el segundo mes al ser cortado por esas suspensiones de términos, se deben contar treinta (30) días calendario a partir de dicha fecha.

En este sentido, del 29 de febrero de 2020 hasta el 15 de marzo de 2020 hay dieciséis (16) días calendarios, que deben ser contabilizados como parte del segundo mes; luego se suspenden los términos del 16 de marzo hasta el 21 de junio de 2020; por consiguiente, restarían catorce días para completar los treinta (30) días calendarios, los cuales contados desde el 22 de junio de 2020, se cumplen el domingo 5 de julio de 2020, y en cumplimiento del artículo 509 del Código Judicial, que establece que cuando los términos de meses precluyan en un día inhábil, tendrá que terminar el día hábil siguiente; el 6 de julio de 2020 finalizó la oportunidad que tenía la demandante para acudir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

En este contexto, en atención, que la parte actora acudió a esta Sala el 2 de julio de 2020, para presentar la Acción de Plena Jurisdicción que nos compete, tal como se puede constatar en el sello fresco de recibido que contiene la misma de la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, visible a foja 9, el Tribunal Ad-quem considera que la Acción de Plena Jurisdicción, interpuesta por la referida parte contra el Decreto de Personal No. 207 de 21 de mayo de 2019, fue presentada en el término legal correspondiente.”

Lo indicado nos lleva a concretar que, respecto al término de prescripción para la interposición de Demandas Contencioso Administrativas, son relevantes dos (2) aspectos, a saber: que *“... todo término legal de meses o años fijados por ley para interponer acciones contencioso-administrativas, que empezó a correr antes de haberse decretado la suspensión de los términos judiciales, se detuvo*

*desde el lunes 16 de marzo hasta el domingo 21 de junio de 2020, y se reanudó nuevamente el lunes 22 de junio de 2020”; y que, en el supuesto de término de años, lo antes citado “... se entiende para las acciones cuya prescripción hubiese ocurrido en el período en que estuvo vigente la suspensión de términos judiciales”.*

Efectuadas las anteriores observaciones, distingue esta Superioridad que el agotamiento de la vía gubernativa se configuró con la notificación en fecha **dieciocho (18) de febrero de 2020** de la Resolución N°53,512-2019-J.D. de 10 de septiembre de 2019, emitida por la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social.

Así las cosas, la actora, conforme a lo establecido en la Ley, contaba con dos (2) meses para presentar ante estos estrados su Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción; sin embargo, como quiera que la recurrente compareció el **21 de julio de 2020**, tomando en cuenta las consideraciones desarrolladas en párrafos que preceden, respecto a la suspensión y reanudación de los términos judiciales por la situación de emergencia acaecida por el COVID-19, estima este Tribunal de Alzada que la Demanda promovida por **SUPERMERCADOS XTRA, S.A.** (anteriormente **DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.**), fue promovida en tiempo oportuno.

Esto es así, ya que su periodo para recurrir precluía el día hábil siguiente al sábado dieciocho (18) de abril, es decir, el lunes veinte (20) de abril de 2020, lapso en el que se encontraba vigente la suspensión de los términos judiciales, y, siendo que el cómputo para comparecer a esta Sede Jurisdiccional **se reanudó a partir del veintidós (22) de junio de 2020**, en aras de garantizarle a la accionante su derecho de acceso a la Justicia, es deber de esta Corporación **reconocerle los días restantes que le correspondían.**

En conclusión, esta Superioridad considera que la recurrente ha cumplido con lo dispuesto en el numeral 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley



33 de 1946, puesto que compareció al Tribunal dentro del lapso de días que le asistía para hacerlo, teniendo hasta el lunes **veintisiete (27) de julio de 2020**, para entablar su Demanda; por lo que lo consecuente es confirmar la admisión de la Resolución impugnada.

Por lo antes expuesto, el resto de los Magistrados que integra la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la Providencia de veinte (20) de abril de 2021, por medio de la cual **SE ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la Firma Forense Alemán, Cordero, Galindo & Lee, actuando en nombre y representación de la sociedad **SUPERMERCADOS XTRA, S.A.** (anteriormente **DISTRIBUIDORA XTRA, S.A.**), para que se declare nula, por ilegal, la Resolución DINAI N°2558-15 de 2 de diciembre de 2015, emitida por la Subdirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, sus actos confirmatorios y para que se hagan otras declaraciones.

**Notifíquese,**

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES  
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS  
SECRETARIA**