

Entrada No. 89852022

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO JOSÉ MANUEL SEVILLANO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPPROSA)**, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN No. 008-2022-PLENO/TACP DE 14 DE ENERO DE 2022, DICTADA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS, 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, uno (01) de febrero de dos mil veintidós (2022).

VISTOS:

El Licenciado José Manuel Sevillano, actuando en su propio nombre y representación de **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPPROSA)**, ha presentado Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, con el objeto de que la Sala Tercera declare nulo, por ilegal, la Resolución No. 008-2022-PLENO/TACP de 14 de enero de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y para que se hagan otras declaraciones.

Ahora bien, el Magistrado Sustanciador al revisar la Acción, en vías de determinar si cumple con los requisitos formales indispensables para su admisión, se percató que, si bien la accionante solicitó la Suspensión Provisional de los efectos del Acto atacado, no obstante, adolece de los siguientes vicios que impiden su curso legal:

En primer término, de conformidad con el artículo 43a de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, para ocurrir en Demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativa es necesario que esté dirigida contra el Acto original,

es decir, contra aquél que creó la situación jurídica, que se considera vulnera los derechos subjetivos, y no así contra el Acto confirmatorio, puesto que, aun cuando la Sala declarase ilegal el Acto confirmatorio, el Acto principal quedaría firme, es decir, surtiendo todos sus efectos legales.

Bajo este marco jurídico, se advierte que el Acto cuya nulidad se solicita, en el negocio bajo estudio, lo constituye la Resolución No. 008-2022-PLENO/TACP de 14 de enero de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que dispone lo siguiente:

“...RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR en todas sus partes la Resolución No. 079-2021 de 02 de diciembre de 2021, proferida por el Sistema Estatal de Radio y Televisión, por la cual resolvió adjudicar la Licitación Pública No. 2021-1-31-0-99-LP-010046.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución al recurrente, de la Fianza de Impugnación No. FIAN-1530000003307 de dos (2) de diciembre de 2021, emitida por MAPFRE PANAMÁ, por el monto de TRESCIENTOS CINCUENTA Y TRES MIL CUARENTA BALBOAS CON 00/100 (B/ 353,040.00), según diligencia de consignación que reposa a foja 051 (sic) del expediente del Tribunal.

TERCERO: NOTIFICAR a las partes de la presente resolución, para los efectos legales pertinentes a través del sistema electrónico de contrataciones públicas ‘PanamaCompra’, notificación que se entenderá surtida transcurrido dos (2) días hábiles, posterior a su publicación en el indicado sistema electrónico.

CUARTO: ADVERTIR a las partes, que esta resolución agota la vía gubernativa y contra la misma no se admitirá recurso alguno, salvo la acción que corresponda ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

QUINTO: DISPONER la salida y archivo del expediente No. 178-2021, previa anotación en el registro respectivo.

FUNDAMENTO DE DERECHO: ...” (Cfr. fojas 8-25 del Expediente judicial)

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la parte actora dirige su Demanda contra el Acto confirmatorio, dejando de lado el Acto original o principal. Toda vez que, la Resolución No. 79-2021 de 02 de diciembre de 2021, proferida por el Sistema Estatal de Radio y Televisión, que resolvió adjudicar la Licitación Pública No. 2021-1-31-0-99-LP-010046, referente al servicio de “*Vigilancia y seguridad en el edificio principal de SERTV, los sitios de transmisión a nivel*

nacional y 20,000 horas de vigilancia y seguridad de requerimiento”, es la que produjo la situación jurídica que le causa efectos adversos.

Sobre este tema, la Sala mediante, la Resolución 20 de marzo de 2020, medularmente señaló, lo siguiente:

“Ahora bien, resulta pertinente examinar el criterio planteado por el Sustanciador para negarle trámite a la acción interpuesta. Así, mediante decisión de 6 de diciembre de 2019, el Magistrado Sustanciador resolvió lo siguiente:

‘Al examinar el caso objeto de estudio, se observa que la actora en su demanda pretende que se declare la ilegalidad del acto administrativo contenido en la Resolución No. 329 de 23 de agosto de 2019, emitida por el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la cual la autoridad demandada confirmó en todas sus partes el Decreto de Personal No. 88 de 13 de agosto de 2019 ...

Igualmente, es importante señalar lo expresado en el artículo 43 de ley 33 de 1946, en relación al tema en comento, el cual dispone: ‘... no será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que haya agotado la vía gubernativa; pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado”. Por lo tanto, resulta indispensable dirigir la demanda contra el acto primario, constitutivo de los efectos que causen afectación de los derechos subjetivos del administrado, ya que de (sic) contrario la decisión de la Sala devengaría (sic) sin efecto, al quedar intacto el acto que fue confirmado y que es el que originó la emisión de la resolución que se demanda en esta causa’.

Encontrándose el proceso en este estado, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a emitir las siguientes consideraciones en torno a la apelación interpuesta.

Esta Superioridad observa que la parte actora en su libelo de demanda solicita se declare la ilegalidad de la Resolución N° 329 de 23 de agosto de 2019, emitida por el Ministerio de Desarrollo Social, mediante la cual se confirma en todas sus partes el Decreto de Personal N° 88 de 13 de agosto de 2019, proferido por la misma entidad, a través del cual se deja sin efecto el nombramiento del señor ALVARO SAAVEDRA, en el cargo de Administrador II que ocupara en dicha institución.

Ahora bien, el resto de los Magistrados se percatan que el demandante, en lugar de atacar el acto principal, o sea el Decreto de Personal N° 88 de 13 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Desarrollo Social -decisión por medio de la cual se le destituye como servidor público-, dirigió su acción contra el acto confirmatorio contra el cual no se puede recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es importante señalar que el Decreto de Personal N° 88 de 13 de agosto de 2019, emitido por el Ministerio de Desarrollo Social, constituye el acto administrativo capaz de lesionar los derechos subjetivos del señor ALVARO SAAVEDRA, razón por la cual éste es el acto principal u originario contra el cual el demandante debió encaminar su acción.

En ese sentido, el artículo 43a de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946, establece lo siguiente:

Artículo 43a.

...

No será indispensable dirigir la demanda contra los actos simplemente confirmatorios que hayan agotado la vía gubernativa; pero dichos actos quedarán sin valor alguno si se anula o reforma el acto impugnado’.

La Sala Tercera ha señalado reiteradamente -a través de las Resoluciones de 15 de abril de 2019, 4 de abril de 2013 y 27 de junio de 2008, entre otras-, que la Demanda Contencioso-Administrativa debe estar encaminada contra el acto administrativo principal u originario, el cual produce los efectos jurídicos que afectan al administrado y que se pretenden anular. Esta exigencia se sustenta en una razón de lógica jurídica: la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo confirmatorio no alcanza al acto originario, por lo que carecería de efectividad jurídica, ya que el acto original se encontraría ejecutoriado y conservando su fuerza y, por ende, los derechos subjetivos que afectó y que se pretenden restablecer, no se restituirían, es decir, no se alcanzaría el objetivo de la demanda.

Los razonamientos anteriores obligan al resto de los Magistrados que integran la Sala, a confirmar la resolución venida en apelación, toda vez que la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción incoada por el señor ALVARO SAAVEDRA, a través de apoderado judicial, no cumple con los requisitos exigidos por la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley N° 33 de 1946.

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 6 de diciembre de 2019, en virtud de la cual no se admite la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el señor ALVARO SAAVEDRA, a través de apoderado judicial.”

En segundo lugar, sin menoscabo de lo anterior, la Acción también adolece de los requisitos dispuestos en los artículos 42b y 44 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, porque la parte actora debió acompañar la referida Demanda con la copia autenticada del Acto original y confirmatorio, y su debida constancia de notificación; no obstante, solo aportó copia autenticada de la Resolución No. 008-2022-PLENO/TACP de 14 de enero de 2022, sin la prueba de la fecha en la que se hizo efectiva la publicación en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “PanamaCompra”, para que se entienda por notificada dicha Decisión.

Recordemos, que es de Jurisprudencia de este Tribunal en relación a la constancia de notificación del tipo de Acto Administrativo cuya naturaleza nos ocupa, ha manifestado, lo sucesivo:

“En ese mismo sentido, se observa que el acto administrativo cuya declaratoria de ilegalidad se pretende consiste en la Anulación de la

Requisición N°1000676398-06-01, para el suministro del Sistema de Implante Coclear, del Hospital Dr. Gustavo N. Collado Ríos, Servicios Médicos-otorrinolaringología de la Caja de Seguro Social, emitida dentro del proceso de Licitación Pública N°2020-1-10-0-06-LP-365737. Acto que por disposición de lo establecido en el artículo 156 del Texto Único de la Ley N°22 de 27 de junio de 2006, se entiende por notificado transcurridos dos (2) días hábiles, después de que la entidad contratante la haya publicado en el tablero de anuncios y en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamáCompra'. La norma en comento expresa lo siguiente:

...

En torno a la constancia de notificación de actos administrativos de la misma naturaleza al que nos ocupa, esta Sala ha reiterado que, si bien la norma citada establece un procedimiento especial a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamáCompra', ello no exime al actor en cuanto a su obligación de aportar prueba de la constancia de la fecha en que se hizo efectiva la misma. Dicho requerimiento está vinculado al cumplimiento del término de dos (2) meses establecido en el artículo 42-B de Ley N°135 de 1943, con que cuenta el administrado para presentar su demanda de plena jurisdicción, ya que el mismo resulta fundamental para determinar si la acción ensayada se encuentra prescrita o no.

Sobre el particular se ha pronunciado esta Superioridad en los términos que pasamos a citar:

´...quien sustancia debe destacar que el contenido del acto administrativo cuya ilegalidad demanda la actora, constituido en la Resolución N°233-AL de 28 de septiembre de 2013, expedida por el Gerente General de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., por cuyo conducto resolvió rechazar la propuesta presentada en la Licitación Pública N°2015-2-02-0-04-LP-004585, por la asociación accidental Áreas Verdes Enrique Malek y, a su vez, ordena la cancelación de ese acto público, guarda relación con las Contrataciones Públicas; por ende, su notificación se realizó en los términos que prescribe el párrafo tercero del artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, según el cual transcurrido dos (2) días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas 'PanamáCompra' y en el tablero de anuncios las resoluciones mencionadas en el presente artículo, se darán por notificadas.

Sin embargo, es preciso señalar que aunque la norma supra citada indica un procedimiento especial de notificación a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamáCompra, ello no releva a la recurrente de su obligación de aportar la prueba de la constancia de la fecha en que se hizo efectiva la misma, con lo cual hubiese permitido a este Tribunal verificar si la demanda fue presentada dentro del término de dos (2) meses establecido para las acciones encaminadas a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos, contenido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. (Resolución de 23 de febrero de 2016).

´Ahora bien, este Tribunal de Apelaciones debe aclarar que el contenido del acto administrativo cuya ilegalidad demanda la actora, guarda relación con las Contrataciones Públicas; por lo que, es evidente que su notificación se realizó en los términos que prescribe el párrafo tercero del artículo 129 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, según el cual transcurrido dos (2) días hábiles, después de que la entidad contratante haya publicado en el Sistema Electrónico

de Contrataciones Públicas 'PanamáCompra' y en el tablero de anuncios las resoluciones mencionadas en el presente artículo, se darán por notificadas.

No obstante, debemos señalar que aunque la norma supra citada indica un procedimiento especial de notificación a través del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas Panamá Compra, ello no releva a la recurrente de su obligación de aportar la prueba de la constancia de la fecha en que se hizo efectiva la misma, con lo cual hubiese permitido a este Tribunal verificar si la demanda fue presentada dentro del término de dos (2) meses establecido para las acciones encaminadas a obtener una reparación por lesión de derechos subjetivos, contenido en el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Con base en lo anterior, la demanda incoada no ha cumplido con uno de los requisitos formales que posibilitan su admisión, por lo que procede negarle curso legal al libelo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946. (Resolución de 20 de julio de 2016).

En esa misma línea de pensamiento, este Tribunal ha expresado que no debe confundirse entre las vías de notificación que establece la Ley de Contrataciones Públicas y el requisito, elemental, que la doctrina tradicional de esta Sala ha exigido para el conocimiento de las demandas Contencioso Administrativas de Plena Jurisdicción (Cfr. Resolución de 20 de agosto de 2012).

Finalmente, cabe destacar que el artículo 46 de la Ley N°135 de 1943 prevé que, antes de admitir la demanda y, si así lo solicita el recurrente, el Magistrado Sustanciador posee la facultad de requerir ante la entidad demandada, la copia del acto impugnado con la debida constancia de su notificación o de cualquier otro documento necesario para la admisión de la demanda. De allí que, en el presente caso no se aprecia solicitud alguna tendiente a ejercitar lo dispuesto en esta norma.

Por lo que, tomando en consideración los antecedentes jurisprudenciales citados, y acreditado el incumplimiento de los requisitos de admisibilidad contenidos en los artículos 43-B y 44 de la Ley N°135 de 1943, la Sala, teniendo como fundamento lo dispuesto en el artículo 50 del mismo cuerpo legal, procede a negarle curso a la demanda presentada.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, actuando en representación de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ADMITE la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el Licenciado ERNESTO CEDEÑO ALVARADO, actuando en nombre y representación de CALASA, S.A., para que se declare nula, por ilegal, la Anulación de la Requisición N°1000676398-06-01, para el suministro del Sistema de Implante Coclear, con destino en la Provincia de Herrera, Hospital Dr. Gustavo N. Collado Ríos, Servicios Médicos-Otorrinolaringología de la Caja de Seguro Social, emitido por la Jefa de Compras de la Caja de Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones.”¹

De igual manera, cabe indicar que, la demandante no le solicitó al Sustanciador que conforme a lo preceptuado en el artículo 46 de la citada Ley

¹ Resolución de 11 de diciembre de 2020

Contenciosa Administrativa, posee la facultad de requerir ante la Entidad demandada, la copia de los Actos impugnados con la debida constancia de su notificación o de cualquier otro documento necesario para la admisión de la demanda, alguna solicitud tendiente a ejercitar lo dispuesto en esta norma.

Por último, tampoco cumplió con los presupuestos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, al no designar las partes y sus representantes en la Demanda, ni los hechos u omisiones fundamentales de la Acción.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, lo que procede es negarle curso a la Demanda en estudio.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Tercera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción interpuesta por el apoderado judicial de **SEGURIDAD PERMANENTE Y PROTECCIÓN, S.A. (SEPPROSA)**, para que se declare nulo, por ilegal, la Resolución No. 008-2022-PLENO/TACP de 14 de enero de 2022, dictada por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, y para que se hagan otras declaraciones.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**