

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1158

Panamá, 20 de julio de 2023

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Indemnización.**

**Recurso de apelación en contra  
de la Resolución que admitió la demanda.**

Expediente 437822023.

La Licenciada Tatiana Del Pilar Sealy, actuando en nombre y representación de **Frederick James Hinckle Salinas**, solicita que se condene al Estado panameño por conducto de la **Caja de Ahorros**, a pagar la suma de ochocientos ochenta y siete mil balboas (B/.887,000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales ocasionados por la entidad demandada, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, y para que se hagan otras declaraciones.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo,  
de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Resolución de dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 212 del expediente judicial, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio adoptado en su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

Es indispensable poner de relieve que la demanda de indemnización que ocupa nuestra atención, se sustenta, en primer lugar, en el artículo 97 (numeral 9) del Código Judicial, que se refiere a la competencia de la Sala Tercera para conocer los reclamos en contra del Estado y de las restantes entidades, por los daños y perjuicios que se originen de las infracciones cometidas en el ejercicio de las funciones públicas, el cual nos permitimos citar:

**“Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus

funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...

**9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado;...** (Lo destacado es nuestro).

En atención a lo anterior, debemos indicar que el término para la interposición de este tipo de acciones, lo estipula el Código Civil, específicamente en su artículo 1706, el cual nos permitimos citar de la siguiente manera:

**“Artículo 1706.** La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o **para exigir responsabilidad 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 civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa,** según fuere el caso.” (Lo resaltado y la negrita es de este Despacho).

De la norma transcrita, se observa que el término de ley para interponer acción de indemnización en contra del Estado, corresponde exactamente a un (1) año, computado en días calendario desde que se tenga conocimiento del agravio, o posterior a la ejecutoría de una sentencia penal o administrativa, tal como el caso que nos ocupa.

Ahora bien, este Despacho estima de vital importancia, citar el contenido del artículo 1644 y 1645, ambos del Código Civil, con la finalidad de esclarecer, el sentido y alcance de las acciones de indemnización que se interpongan en contra del Estado, veamos:

**“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 1645.** La obligación que impone el Artículo 1644 es exigible no solo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

...

**El Estado**, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son **responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada**, dentro del ejercicio de sus funciones...” (La negrita es de esta Procuraduría).

De las normas transcritas, queda claro que cuando se pretenda una acción indemnizatoria, exigiendo la condena del Estado por conducto de una institución, para obtener el pago de una suma de dinero, las normas aplicables serán las contenidas en el Código Civil.

Al respecto, queda claro que el Estado responde directamente por los actos culposos que cometan sus servidores, en el cumplimiento de sus funciones; es decir, que la indemnización que se pida deriva de una responsabilidad directa, no subsidiaria, ni indirecta. Caso distinto a cuando la demanda va dirigida en contra del servidor público contra el cual se haya declarado la culpa o negligencia, generando un posible daño como consecuencia del desarrollo de sus funciones o pretextando ejercerlas.

En este orden de ideas, este Despacho estima pertinente enfatizar que el objeto del caso en estudio, según lo indicado por **Frederick James Hinckle Salinas** en el apartado de su escrito de demanda, denominado como “lo que se demanda”, **guarda relación a la acción de destitución** que efectuó la Caja de Ahorros, como resultado de un procedimiento disciplinario producto de la negligencia incurrida por quien hoy demanda, respecto al ejercicio de sus funciones, veamos:

“1 - Que el acto cometido por la Caja de Ahorros en cuanto a **destituir – despedir-** a nuestro representado del cargo que ocupaba como gerente de mantenimiento a nivel nacional, **fue ilegal**, como también lo fue el hecho de **haberlo acusado** dentro de la investigación patrimonial de haber cometido actos contra el patrimonio de la referida institución bancaria.

2 - Que **la separación** de que fue objeto nuestro representado del cargo que ocupaba en la Caja de Ahorros como gerente de mantenimiento a nivel nacional, como también **la acusación** que se le formuló en la investigación patrimonial le han causado graves perjuicios materiales y morales.

3 - Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, **el Estado está obligado a indemnizar a nuestro representado** en los perjuicios materiales y morales que ha padecido o padece a consecuencia de los **actos cometidos por La Caja de Ahorros** antes descritos.

4 - Que los daño (sic) y perjuicios materiales y morales experimentados por el demandante a consecuencia del actuar de La Caja de Ahorros son los siguientes:

A. Daño emergente .....	B/.12,000.00
B. Daños materiales (lucro cesante) experimentados hasta el momento de la presentación de la demanda.....	B/.275,000.00
C. Daño moral.....	B/.600,000.00
<b>Total Indemnización.....</b>	<b>B/.887,0000.00</b>

..." (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial) (La negrita es de este Despacho).

Al observar la pretensión de **Frederick James Hinckle Salinas**, esta Procuraduría debe indicar que la demanda de indemnización objeto de estudio, no debe ser admitida, **ya que el demandante la interpuso de manera extemporánea**, en atención al acto emitido por la institución acusada.

Indicamos lo anterior pues el actor en este proceso, señala que la **Caja de Ahorros** incurrió en una ilegalidad al decidir destituirle del cargo que ocupaba como Gerente de Mantenimiento, refiriéndose directamente a la entidad como responsable del daño que alega haber sufrido, luego de conocer la decisión del Tribunal de Cuentas, con la cual se le absolvió de los cargos de lesión patrimonial que le fueron atribuidos, debido a la carencia de la Fiscalía General de Cuentas para comprobar la certeza jurídica de tales acusaciones.

Dicho esto, y sin intención de adentrarnos a exponer aspectos de fondo, resulta evidente que **Frederick James Hinckle Salinas**, le atribuye al Estado, por conducto de la **Caja de Ahorros**, la responsabilidad de indemnizarle por daños y perjuicios por haberle **destituido del cargo que ocupaba**; en ese sentido, de las constancias procesales se observa que la decisión de la entidad que hoy se acusa, se emitió a través del **Decreto Gerencial DC-8 de 2 de abril de 2015**, notificado al ahora demandante, **el 2 de abril de 2015**, específicamente por haberse comprobado "**la extralimitación en el ejercicio de funciones o por la conducción negligente en el desempeño de las mismas**"; es decir, que le fue aplicada la sanción de destitución al comprobarse la comisión de

una falta administrativa que requirió la instauración de **un procedimiento disciplinario fundamentado en el Reglamento Interno de Trabajo** (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

No obstante, quien demanda encamina su pretensión en la destitución, pretendiendo activar la vía para acudir a la Sala Tercera, con la ejecución de la Sentencia del Tribunal Administrativo por la **investigación patrimonial** preparada por la Fiscalía de Cuentas a inicios del año 2018.

Por consiguiente, queda claro que prevalece una confusión por parte de quien demanda, al solicitarle al Estado por conducto de la **Caja de Ahorros**, asumir una indemnización por daños materiales y morales, cuando en realidad, la institución demandada cumplió un procedimiento disciplinario para adoptar la decisión de destituir al ex servidor, en donde éste tuvo la oportunidad de ejercer los mecanismos de defensa para desvirtuar las razones por las que internamente se inició la investigación, así como interponer los recursos extraordinarios contemplados tanto en el reglamento interno de trabajo, como en la ley general de procedimiento administrativo; sin embargo, no lo hizo, quedando ejecutoriada la decisión de la entidad.

El razonamiento expuesto, nos lleva a concluir que lo correcto es no admitir la demanda en estudio al encontrarse prescrita, pues el término para presentar la acción de indemnización en el caso que nos ocupa, se debía computar desde que se tuvo conocimiento de la decisión de destitución en el año 2015, pues es precisamente este hecho el que **Frederick James Hinckle Salidas** considera que es el que origina el supuesto daño o perjuicio en su contra.

De ahí que resulte oportuno citar el reiterado criterio de la Sala Tercera, contenido en la Resolución de veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021), respecto a la prescripción de las acciones de indemnización, veamos:

**“... no está de más recordar que la posición mantenida por la Sala Tercera de la Corte, en el sentido que la verificación del término de prescripción de las demandas Contencioso Administrativas de Indemnización, es examinado al momento de verificarse los requisitos de admisibilidad, a fin de procurar la mayor economía procesal, y evitar darle curso a las demandas que se encuentran notoriamente prescritas, por lo que resultaría desgastante y contraproducente darle trámite a una demanda que no tiene futuro en cuanto al fondo de la pretensión.”** (La negrita es de este Despacho).

Por otra parte, de una atenta lectura de la demanda en estudio, esta Procuraduría debe advertir que se hace palpable que el recurrente no cumple a satisfacción con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, la cual es del tenor siguiente:

**“Artículo 28.**

El artículo 43 quedará así:

**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.”** (La negrilla es nuestra).

Al respecto, debemos señalar que según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, en los procesos contenciosos administrativos que se presentan ante el Tribunal, se tiene como finalidad determinar, entre otras cosas, si el acto cuya nulidad se solicita es contrario o no al sentido y al alcance de las disposiciones legales que se estiman infringidas, razón por la cual, **el actor, además de enunciar cuáles son estas normas y de reproducir sus textos, debe sustentar de manera individualizada, clara, suficiente y razonada el concepto de su violación; ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de hechos concretos, se confronta el acto administrativo impugnado con cada uno de los preceptos legales que se dicen vulnerados.**

Al referirse al cumplimiento de este presupuesto procesal, el autor Abilio A. Batista Domínguez indicó que, cito: *“En la sección correspondiente a las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, se debe transcribir la norma que se considera violada por el acto administrativo y, seguidamente, debe desarrollarse las razones o cargos por los cuales se considera que han sido violentadas y el concepto en que lo han sido.”* (BATISTA DOMÍNGUEZ, Abilio A. Acciones y Recursos Extraordinarios. Presupuestos y Formalidades de los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción. Página 239) (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Con respecto a este tema de la **expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la infracción**, la Sala Tercera ha indicado que este requisito, debe ser cumplido en

toda acción presentada ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa, **lo cual aplica para las demandas de indemnización.**

Es por ello que la desatención del demandante a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, al que nos referimos en líneas previas, conlleva a una omisión en lo que respecta a la pretensión en contra de la **Caja de Ahorros**, que como explicaremos se podrá entender desde dos aristas: la primera de ellas, debido a que si el fundamento de la demanda es el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, lo cierto es, que el recurrente no ha invocado como infringida ninguna norma relativa a la responsabilidad de la entidad pública que demanda, por el contrario, **de manera repetitiva cita el mismo argumento**; y la segunda, guarda relación con el hecho que quien acciona no realiza el análisis correspondiente de las normas que consideró como conculcadas.

De lo anterior, resulta pertinente enfatizar que en un caso similar al que nos ocupa, el Tribunal, mediante la **Resolución de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**, dispuso no admitir una demanda de indemnización, por haber sido presentada de manera extemporánea, y además por no cumplir con otros presupuestos para su admisibilidad, por las razones siguientes, cito:

“1. Primeramente, luego de efectuar la revisión correspondiente, el Tribunal advierte que la Demanda de Indemnización ha sido presentada de manera extemporánea, puesto que, de conformidad con lo descrito en el Libelo los daños y perjuicios que se piden sean resarcidos fueron ocasionados por la emisión de la Resolución de Reparos No. 4 de 18 de febrero de 2021, a través de la cual el Tribunal de Cuentas admite la solicitud de llamamiento a juicio elevada por la Fiscalía General de Cuentas mediante Vista Fiscal No. 55/20 de 18 de septiembre de 2020, y, consecuentemente, aplica medidas cautelares contra los bienes inmuebles y muebles de la señora XENIA ESTHER GONZÁLEZ GONZÁLEZ, así como sus cuentas bancarias y valores, por la presunta comisión de lesión patrimonial dentro del Contrato de Mantenimiento de Aires Acondicionados, suscrito entre la Caja de Ahorros, entidad bancaria en la que fungía como Jefa de Mantenimientos y la empresa SUPTEC, S.A.

...

Al respecto, debemos resaltar que la Demandante, al señalar la medida cautelar decretada por el Tribunal de Cuentas, como la generadora del daño causado a su persona, contaba con el término de un (1) año para presentar su reclamo indemnizatorio, computado a partir del momento en que la agraviada tuvo conocimiento de la ocurrencia del inicio del daño, de conformidad con lo establecido en el artículo 1706 del Código Civil, cuyo tenor dispone:

...

En este sentido, se observa que acorde lo expresa la pretensora, el inicio del daño ocasionado a su persona, inició al momento de la incautación de sus bienes y cuentas bancarias, medida cautelar ordenada mediante Resolución de Reparos No.4 fechada 18 de febrero de 2021, por lo que se advierte que, al 1 de mayo de 2023, momento en que fue presentada la Demanda, ya había precluido el término que la Ley contempla para interponer este tipo de Acciones de carácter indemnizatorio.

...

2. Aunado a lo anterior, observa el Suscrito que la señora XENIA ESTHER GONZÁLEZ GONZÁLEZ, le otorgó poder especial a la Firma Forense HM & Co Consultores Jurídicos Forenses, para la interposición de la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización en contra del Estado Panameño, por conducto de la Caja de Ahorros; no obstante, en el apartado de 'Partes Demandadas' del Libelo, figuran como sujetos procesales pasivos la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de Cuentas y la Caja de Ahorros, imprecisión que riñe con lo estipulado en el artículo 47 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, que expresa.

...

Así las cosas, la ambigüedad de la legitimación pasiva de los demandados impide al Tribunal determinar la relación jurídico procesal correspondiente, por consiguiente, no se ha cumplido en debida forma con el requisito de admisibilidad previsto en el artículo 43 (numeral 1) de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, referente a 'La designación de las partes y de sus representantes'.

3. Por último, esta Sala advierte que quien acciona no cumple en debida forma con lo estipulado en el artículo 43 (numeral 4) de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1943, referente a 'La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.'

De la norma en comento, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha desarrollado en inveterada jurisprudencia, la forma en la que se debe desarrollar el presupuesto procesal previsto en el precepto normativo aludido, entendiendo primeramente que quien acciona debe individualizar las normas que se estiman infringidas, transcribir las mismas y, luego de ello, proceder a explicar, bajo un análisis lógico jurídico, de qué manera la actuación desplegada por la entidad conculca tales disposiciones.

Sobre este punto, advierte el Sustanciador que la Demandante omitió citar el contenido íntegro de las normas que estima violadas, de ahí que este apartado no fue estructurado conforme lo establece la norma.

En atención a lo anterior, este Tribunal considera que la Acción de Indemnización bajo estudio no es admisible, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

...". (El destacado es nuestro).

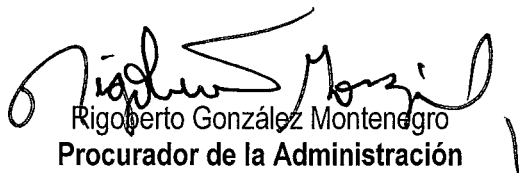


Finalmente, solicitamos al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta el deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues no se puede confundir el principio de tutela judicial efectiva con el deber del demandante, en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, que consiste precisamente en el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, básicos y mínimos, establecidos por la ley, de manera que no se debe interpretar como un acceso desmedido para acceder a la justicia.

Lo anterior nos permite concluir 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; sin embargo, todo el que acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no debe desconocer que la admisión de todas las acciones que se interpongan, se encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946 y en este caso particular, a los artículos 1644, 1645 y 1706 del Código Civil, de conformidad con la competencia atribuida a la Sala Tercera, mediante el artículo 97 del Código Judicial.

De lo antes expuesto, resulta claro que la situación descrita imposibilita la admisibilidad de la acción ensayada; razón por la cual esta Procuraduría solicita al resto de la Sala Tercera que, en atención a lo previsto por el artículo 1706 del Código Civil, en concordancia con el 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946 conforme al cual no se dará curso a la demanda que carezca de alguna formalidades para su admisión; se **REVOQUE la Resolución de dieciocho (18) de mayo de dos mil veintitrés (2023), que admite la demanda.**

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
María Lilia Urriola de Ardila  
**Secretaría General**