

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1242

Panamá, 15 de noviembre de 2019

**Proceso contencioso administrativo de indemnización.**

**Recurso de apelación.  
Promoción y sustentación.**

El Doctor Alexander Valencia, actuando en nombre y representación de **Jarineth Estela Jaén Prado**, solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social**, al pago de B/.500,000.00, en concepto de daños y perjuicios, por el mal funcionamiento del servicio de salud que le prestaron en el Hospital Susana Jones Cano.

**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 los artículos 109, 1132 y 1147 del Código Judicial, con la finalidad de promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Providencia de 13 de septiembre de 2019, visible en la foja 23 del expediente, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio utilizado al proferir su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se conceda este recurso en el efecto suspensivo.

1. Nuestra apelación se fundamenta en que la acción bajo análisis **no cumple a satisfacción** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946; en concordancia con el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial.

Las normas en referencia son del tenor siguiente:

**-Ley 135 de 1943, modificada por Ley 33 de 1943.**

**“Artículo 43:** Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contendrá:

...

**4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación.”** (La negrilla es nuestra).

**-Código Judicial.**

**“Artículo 97.** A la Sala Tercera le están atribuidos...

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

...

10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;

...” (La negrita es nuestra).

De una interpretación concordante de ambas normas se desprende que cuando una acción indemnizatoria se sustente en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, existe como uno de los presupuestos de la misma, que se acredite **la mala prestación de los servicios públicos.**

Siendo ello así, **en la situación en estudio resultaba necesario que la actora enunciara las normas del marco legal que regula las funciones de la Caja de Seguro Social,** de manera que se pueda analizar si hubo o no una mala prestación del servicio público.

Ello es imprescindible, pues, **es la acreditación de presuntas infracciones relacionadas a dicha normativa, las que eventualmente podrían derivar en una responsabilidad civil extracontractual al Estado panameño.**

Este Despacho observa que entre las normas infringidas, la actora hace alusión al artículo 3, numeral 6, de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, el cual indica lo siguiente:

**“Artículo 3.** Principios de la Caja de Seguro Social. La Caja de Seguro Social, en la administración, planificación y control de las contingencias cubiertas por esta Ley, y dentro de los límites fijados por ella, se regirá por los siguientes principios:

...

**6. Equidad:** La Caja de Seguro Social deberá asegurar de forma efectiva, el acceso a los servicios con calidad y a los beneficios que establece esta Ley en igualdad de oportunidades y sin discriminación de

ningún tipo a todos los asegurados, pensionados y sus dependientes...” (Lo resaltado es nuestro) (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

Así las cosas, vemos que la demandante aduce como infringido el numeral 6, del artículo 3 de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, sin embargo, dicha norma de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social, se limita a explicar el principio de equidad, sin que se entienda de esto, que dicha disposición se refiera a alguna función específica que le corresponda ejecutar a esa entidad, por lo no puede inferirse de ello, una mala prestación del servicio público.

En efecto, en el negocio jurídico en estudio **la recurrente no sustenta su pretensión indemnizatoria en la infracción de ninguna norma de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005**, Orgánica de la Caja de Seguro Social, o de cualquiera otro instrumento jurídico relacionado, **sino que lo hace únicamente sobre la base de las normas genéricas sobre responsabilidad civil establecida en el Código Civil, lo que es insuficiente**, puesto que, como hemos visto, **el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial claramente establece la posible indemnización por los daños y los perjuicios que se generaren por la mala prestación del servicio público** (Cfr. Gaceta Oficial 25,986 de 26 de febrero de 2008).

Al no haberse precisado lo anterior, no existe un **sustento normativo sustantivo** que permita entrar a considerar las pretensiones de la recurrente.

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera expidió el Auto de fecha 30 de marzo de 2017, en el que puntualizó:

## **“II. DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIÓN.**

El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera proceden a resolver el presente recurso.

Observa este Tribunal de Instancia que, a través de la Resolución fechada 29 de agosto de 2016, el Magistrado Sustanciador admite la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios en cuestión interpuesta por el Licdo. ..., en nombre y representación de..., para que se condene

al Ministerio de la Presidencia (Estado Panameño) al pago de seis millones de balboas (B/.6,000,000.00).

La parte actora al sustentar su recurso de apelación considera que la misma no debe ser admitida por considerar que la misma se encuentra prescrita y que no cumple con el requisito del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943 en concordancia con el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial.

**El resto de la Sala coincide con el sustento utilizado por el Procurador de la Administración** en el sentido de que uno de los presupuestos del numeral 9 del artículo 97 es que el daño o perjuicio haya sido cometido por un funcionario en el ejercicio de sus funciones y que **por tal motivo se enuncien las normas que fueron vulneradas por ... , situación que no ha sido cumplida por la parte actora ya que no plantea en su escrito cómo se infringe y cuál es la norma regulatoria de dicha entidad ministerial, es decir no hace referencia a la Ley 15 de 28 de enero 1958, sino a normas genéricas sobre responsabilidad civil establecida en el Código Civil** y ya la Sala Tercera se ha pronunciado con respecto al numeral ... que destaca la indemnización por razón de responsabilidad solidaria del Estado y las entidades públicas, debido a daños y perjuicios habidos de las infracciones en que hayan incurrido en el ejercicio de sus funciones funcionarios o entidades públicas emisores del tal acto.

...

Es importante reiterar a la parte actora 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 Deberes 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 la jurisprudencia.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **REVOCAN** la Resolución de 29 de agosto de 2016, y en su lugar **NO ADMITEN** la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por el Licdo. ..., en nombre y representación de ..., para que se condene al Ministerio de la Presidencia (Estado Panameño) al pago de seis millones de balboas (B/.6,000,000.00) por los daños y perjuicios ocasionados por la querrela penal interpuesta en su contra.

**Notifíquese,**  
**ABEL AUGUSTO ZAMORANO** (fdo)  
MAGISTRADO

**CECILIO CEDALISE RIQUELME** (fdo)  
MAGISTRADO

...”

En lo que respecta al deber de toda persona que demanda de acreditar la mala prestación del servicio público sustentado en el marco legal normativo de las funciones que rigen a la institución, la Sala Tercera se pronunció mediante el Auto de fecha 12 de junio de 2012, que dice:

“El Licenciado Orlando Castillo, actuando en representación de Igor Tello Spadafora, ha interpuesto demanda contenciosa-administrativa de indemnización contra el Estado panameño, para que se condene a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), al pago de B/.12,000,000.00, en concepto de daños y perjuicios causados por mal funcionamiento de los servicios a ellos adscritos.

Esta Superioridad procede inmediatamente a resolver la admisibilidad o no de la presente demanda, de conformidad con los requisitos exigidos tanto por la Ley como por la jurisprudencia.

En ese sentido, esta Sala de la Corte le compete resolver las acciones contenciosas administrativas de indemnización, sobre la base de los tres supuestos establecidos en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial a saber:

‘Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores 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:

...  
10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;

...’

**Es con fundamento de algunos de estos tres supuestos en que el accionante debe enmarcar su accionar o pretensión. En ese sentido se observa que el pretensor fundamenta su demanda taxativamente en el numeral 10 del artículo 97 *ut supra* citado, el cual encierra el supuesto de la mala prestación de los servicios públicos adscrito a la entidad estatal que se demande.**

Y sobre esa línea de análisis se aprecia que la entidad demandada lo es la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), cuyo servicio público primordial, además de contemplarlo su Ley Orgánica, lo destaca el artículo 316 de la Constitución Nacional que a la letra dice:

'Artículo 316. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que le corresponderá privativamente, la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción de las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

...'

**De manera entonces que una demanda contenciosa administrativa de indemnización contra la Autoridad del Canal de Panamá, con fundamento en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, debe estar cimentada en el mal funcionamiento o prestación deficiente de la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, así como la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, de modo que como consecuencia de esa mala o deficiente prestación del servicio público, produzca u ocasiones perjuicios materiales o morales.**

No obstante, al verificar la demanda se aprecia que lo argumentado por el denunciante gira en torno a una denuncia y posterior querrela penal que presentara la Autoridad del Canal de Panamá, contra el señor Igor Tello Spadafora, por supuestos delitos Contra la Administración Pública (fraudes en las subastas y licitaciones y falta de suministro a la administración pública), que a

la postre culminó con el cierre y archivo del proceso, mediante Auto N° 17 de 27 de enero de 2010, emitido por el Juzgado Decimoquinto de Circuito Penal y confirmado por el Auto N° 233-S.I., de 15 de julio de 2010, proferido por el Segundo Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial.

Se aprecia entonces que el supuesto bajo el cual el accionante enmarca su demanda contenciosa administrativa de indemnización, no se corresponde con la causal 10 del artículo 97 del Código Judicial, pues no se relaciona con la mala prestación del servicio público que presta la Autoridad del Canal de Panamá a usuarios de la vía interoceánica, sino que más bien, guarda relación con el accionar por parte de dicha autoridad de denunciar a Igor Tello, por supuestas irregularidades en las órdenes de compras adjudicadas por la Sección de Electricidad de Exteriores de la Autoridad del Canal de Panamá. Siendo ésta actuación de la Autoridad del Canal de Panamá netamente interna respecto de las conductas ejercidas por sus empleados o colaboradores, que en nada se relaciona con la prestación del servicio público a ella adscrita.

...

Ante las deficiencias anteriores, el Suscrito llega a la conclusión que la demanda en estudio no cumple con presupuestos indispensables que son necesarios para su admisión. De manera entonces que en atención a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, se procederá a no admitir la demanda interpuesta por el Lic. Orlando Castillo, en representación de Igor Tello.

#### PARTE RESOLUTIVA

Por lo antes expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contenciosa-administrativa de indemnización interpuesta por el Lic. Orlando Castillo, en representación de Igor Tello Spadafora, para que se condenara a la Autoridad del Canal de Panamá (Estado panameño), al pago de B/.12,000,000.00, en concepto de daños y perjuicios causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos.

..."

2. En otro aspecto importante por el cual apelamos la demanda en comento, consiste en que dentro de las disposiciones que se dicen infringidas, la recurrente ha incluido el artículo 109 de la Constitución Política de la República, sin tomar en consideración que **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer sobre infracciones de normas**

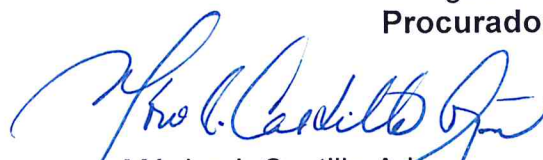
**propias del ámbito constitucional;** ya que en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, al Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, y conforme al numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial **es a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual nos abstendremos de emitir criterio respecto de la supuesta violación de estas normas.**

A juicio de esta Procuraduría, los criterios jurisprudenciales citados deben aplicarse al analizar la acción contencioso administrativa de indemnización que ocupa nuestra atención.

Sobre la base de las anotaciones que anteceden, consideramos procedente solicitar a la Sala Tercera la aplicación de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946 y, que en consecuencia, se **REVOQUE** la Providencia de 13 de septiembre de 2019, visible en la foja 23 del expediente, que admite la demanda contencioso administrativa de indemnización en estudio y, en su lugar, **NO SE ADMITA** la misma.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General