

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 767

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 11 de junio de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de Indemnización
o Reparación Directa.

El Magíster **Jorge Aguilar Rodríguez**, actuando en su propio nombre, solicita que se condene al **Estado Panameño**, por conducto del **Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid de la Caja de Seguro Social**, al pago de cinco millones de balboas (B/5,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales.

Recurso de Apelación
(Promoción y Sustentación).

Señor 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 lo establecido en los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la **Providencia de 18 de marzo de 2021**, visible a foja 62 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contencioso administrativa de indemnización 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.

I. **Sustentación de nuestro recurso.**

La apelación de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda que ocupa nuestra atención radica en los siguientes motivos:

1.1. La acción bajo análisis no cumple a satisfacción con lo dispuesto en el artículo 43 (numeral 4) de la Ley 135 de 1943.

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda se fundamenta en que el accionante desatiende lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943; omisión que como explicaremos se podrá entender desde dos aristas: la primera de ellas, debido a que el recurrente no ha invocado como infringida ninguna norma relativa al mal

funcionamiento de los servicios públicos, esto es, aquéllas que están relacionadas con la organización y el funcionamiento de la entidad demandada; y la segunda, guarda relación con el hecho que quien acciona no realiza el análisis correspondiente de las normas que consideró como conculcadas, **dirigidas básicamente a cuestionar la aparente mala prestación de los servicios hospitalarios que le fueron suministrados a su padre Jorge Aguilar Arauz (q.e.p.d.), mientras estuvo recluido en el Complejo Hospitalario de la entidad demandada.** Observemos cada uno de estos supuestos.

1.2.1. Como primer punto dentro de este apartado, nuestra apelación se fundamenta en que **la acción de indemnización en estudio no se ajusta a 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,** que son del tenor siguiente:

“**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.” (Énfasis suplido).

~ 0 ~

“**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;**
 ...” (La negrita es nuestra).

De una interpretación concordante de ambas normas se depende que cuando una acción indemnizatoria se sustente en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, debe cumplirse con el presupuesto de la misma, consiste en que **se acredite la mala prestación de los servicios públicos.** Siendo ello así, **en la situación en estudio resulta necesario que el actor enuncie las**

normas legales que regulen las funciones que rigen la institución de seguridad social; es decir, de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, de manera que se pueda analizar si hubo o no una mala prestación del servicio público adscrito a la Caja de Seguro Social, lo cual es imprescindible, pues, **es la acreditación de presuntas infracciones relacionadas a dicha normativa, son las que eventualmente podrían derivar en una responsabilidad civil extracontractual del Estado a través de la entidad demandada.**

No obstante lo anterior, en el negocio jurídico en estudio el recurrente sustenta su pretensión indemnizatoria en la infracción de normas que considera análogas a la situación en estudio; es decir, realiza una comparación con las disposiciones que contempla la Ley 4 de 10 de abril de 2000, del Patronato del Hospital Santo Tomás y su Reglamento General y Manual de Cargos y Funciones, preceptos que no forman parte de aquellas que guardan relación directa con la seguridad social, lo que resulta insuficiente, puesto que, como lo 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, en este caso adscrito al Complejo Hospitalario Arnulfo Arias Madrid de la Caja de Seguro Social, y no al Hospital Santo Tomás como manifiesta el recurrente (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al no haberse precisado lo anterior, este Despacho estima que **no existe un sustento normativo sustantivo que permita entrar a considerar la pretensión del recurrente.** De hecho, 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 lo que a continuación transcribimos:

“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 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.”

En lo que respecta al deber del demandante 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 12 de junio de 2012**, que dice:

“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...

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..., 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..., 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...

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. ..., en representación de..., 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.

..." (Lo resaltado es nuestro).

2.2.2. Por otra parte, para esta Procuraduría resulta evidente que la demanda interpuesta no cumple de igual forma con el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, a partir de otro supuesto; y es que dentro de las normas que el demandante sí consideró como infringidas, éste no ha hecho el análisis correspondiente que para este tipo de situaciones se requiere.

A juicio de este Despacho, el accionante no desarrolla de manera lógica y razonada los cargos de ilegalidad relativos a las normas invocadas; es decir, no explica de manera clara y suficiente cómo se produce la infracción de cada una de éstas respecto a la alegada mala prestación de los servicios públicos adscritos a la Caja de Seguro Social; por el contrario,

advertimos que, **en su lugar, realiza una explicación escueta, imprecisa y genérica de dichos preceptos normativos**, lo que no solo hace inadmisibile la acción que ocupa nuestra atención, sino que también nos imposibilita proceder a formular nuestros descargos y rebatir las alegaciones del actor con relación al mal funcionamiento, prestación deficiente y mala atención de los asegurados por parte de la entidad demandada.

Sobre el particular, **esa Superioridad ya ha dejado clara su posición al respecto, indicando que el libelo de la demanda debe contener la transcripción literal de las disposiciones legales que se estiman vulneradas y el señalamiento de los motivos de ilegalidad expuestos de una manera clara y detallada**, o como bien ha apuntado esa Corporación de Justicia: una explicación lógica, coherente y precisa acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado; no obstante, lo cierto es que, **el actor no desarrolló el concepto de violación de la manera como corresponde en este tipo de reclamaciones.**

Así pues, el recurrente debe no sólo expresar la disposición o las disposiciones legales que estima infringidas, sino también debe indicar y explicar el concepto en que lo han sido, pues de no hacerlo, el libelo estaría incompleto dificultando su examen jurídico. En este marco, la doctrina nacional se ha hecho eco, al indicar lo que a continuación transcribimos:

“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).

~ 0 ~

“Se debe citar y explicar claramente las disposiciones violadas, y es imprescindible explicar el concepto de la violación.

Este es un requisito que requiere un análisis lógico jurídico de los hechos, las normas vulneradas y el concepto en que fueron violadas. El demandante debe señalar en su opinión, por qué considera que determinados artículos de la Ley han sido violados por el acto impugnado y el concepto en que lo han sido.

...

En cuanto al concepto de la infracción el mismo debe sustentarse en la Violación Directa de las normas, ya sea por comisión u omisión; la indebida aplicación de las normas; o por errónea interpretación. La jurisprudencia panameña se ha encargado de desarrollar detalladamente en qué consiste cada uno de estos conceptos.” (GASNELL ACUÑA, Carlos. Derecho Procesal Contencioso Administrativo Centroamérica y México. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica-INEJ. Nicaragua. 2018. Págs. 241-242).

Visto lo anterior, es claro que **el actor además de enunciar cuáles eran las normas infringidas y de reproducir sus textos, debía sustentar y explicar con suficiencia la forma cómo se había producido cada una de dichas infracciones, esto es, expresar de manera individualizada, clara y razonada el concepto de la violación;** ejercicio que debe consistir en un análisis lógico jurídico partiendo de la confrontación entre el hecho generador de su pretensión y las normas que estima vulneradas, todo lo cual no puede ser suplido por una exposición de sucesos, ni de argumentaciones subjetivas, que en nada se relacionan con la prestación del servicio público adscrito a la Caja de Seguro Social.

Con respecto a este tema del concepto de la infracción, la Sala Tercera ha indicado en innumerables precedentes **que su cumplimiento supone una explicación detallada y lógica de la forma como la norma o normas fueron infringidas**, lo que permitirá al Tribunal, realizar un análisis, confrontando la norma que se considera violada y el concepto de violación, con la demanda planteada y sus elementos probatorios. En ese sentido, a través de la **Resolución de 19 de julio de 2018**, y con ocasión de una demanda de indemnización el Magistrado Sustanciador se pronunció como veremos:

“La Licenciada..., en representación del señor..., ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, para que se condene al Estado Panameño (Caja de Seguro Social), al pago de B/.6,000,000.00, en concepto de daños y perjuicios.

Al examinar la demanda para determinar si la misma cumple con los requisitos de admisibilidad señalados en la Ley para este tipo de procesos, se advierte que la misma no cumplió lo requerido por el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, específicamente lo que dispone el numeral 4, que exige la expresión de las disposiciones que estiman violadas y el concepto de infracción

El artículo antes señalado contiene los requisitos mínimos que debe cumplir toda demanda que se interponga ante la jurisdicción contencioso-administrativa y establece lo siguiente:

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

1. La designación de las partes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación.’

En la norma antes citada se establece claramente como requisito que debe cumplir toda demanda presentada ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo, **lo cual aplica para las demandas de indemnización; la expresión de las disposiciones que se consideren violadas, y el desarrollo del concepto de los motivos de ilegalidad,** a fin de que la Sala pueda resolver el fondo del asunto tomando en consideración todos estos elementos en su conjunto.

La jurisprudencia de esta Sala, ha sido reiterativa al señalar que el cumplimiento del requisitos establecidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, **es aplicable a toda demanda que se presente ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo**, por tanto se debe expresar la disposición o disposiciones que consideraran fueron infringidas, lo que deberá hacerse transcribiendo literalmente la norma; **y en segundo lugar, deberá establecer de forma lógica, coherente y detallada, la razón por la que considera que dicha norma fue infringida; lo que permitirá que el Tribunal, realice un análisis, confrontando la norma que se considera violada y el concepto de violación, con la demanda planteada y sus elementos probatorios.**

...

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de 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, **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización interpuesta por la Licenciada..., en representación del señor ... para que se condene al Estado Panameño (Caja de Seguro Social), al pago de B/. 6,000,000.00, en concepto de daños y perjuicios causados.” (El subrayado es de la Sala y la negrita de este Despacho).

Al respecto, consideramos importante acotar que la importancia de indicar y explicar la infracción de las disposiciones en que se fundamentan las demandas o acciones **en debida forma**, radica en el hecho que las decisiones de los administradores de justicia, deben estar circunscrita estrictamente con base a las pretensiones de los accionantes, de allí que sea importante que éstos

no solamente indiquen con claridad meridiana sus pretensiones, sino que además deben especificar las disposiciones del ordenamiento jurídico que fundamentan dichas pretensiones **y exponer de manera lógica y suficiente, a través de argumentos fácticos jurídicos, las razones y los motivos por los cuales la norma fue infringida y el desarrollo del concepto de los motivos de la ilegalidad con respecto a las mismas, pues así le da luces al operador judicial para enfocar su análisis y emitir su decisión conforme a Derecho.**

Finalmente, en lo que respecta particularmente sobre el requisito de admisibilidad contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, resulta importante mencionar lo indicado recientemente por el Tribunal, a través de la Resolución de 4 de mayo de 2021, en la que se indicó lo siguiente:

“ ...

Sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que aun en el caso que el actor hubiese sustentado en debida forma el supuesto indemnizatorio sobre el cual descansa su Demanda, se desprende con meridiana claridad que ésta carece de otro importante presupuesto de admisibilidad, el cual pasamos a explicar a continuación:

2. La Demanda carece de un apartado en el que se indique la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la infracción.

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 135 de

1943, modificado por la Ley 33 de 1946, las Demandas promovidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa deben reunir los siguientes requisitos:

‘Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo contendrá:

4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación’.

En el caso bajo examen, observa este Tribunal que el actor no cumplió con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, al omitir indicar las normas que estima violada con la actuación de la Administración y el concepto de la infracción de dichas disposiciones legales, deficiencia que impide que esta Sala pueda realizar el análisis de la legalidad de las referidas actuaciones, lo cual hace inadmisibles las Acciones.

Y es que, ante la falta de análisis del concepto de infracción de las normas citadas como infringidas, no puede el Tribunal conocer sobre la controversia planteada, pues, su propósito es que el Tribunal comprenda la ilegalidad que se alega sobre el acto impugnado, con fundamento en distintas disposiciones jurídicas, para poder resolver el fondo de la controversia planteada, situación que no puede llevar a cabo en el presente Proceso debido a la prescindencia del actor de esta exigencia.

La jurisprudencia de esta Sala, ha señalado en relación al artículo 43 de la Ley 135 de 1943, de forma reiterada y sistemática que el incumplimiento de los requisitos formales, produce la inadmisión de la demanda, y específicamente tratándose de 'la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación', ha manifestado que:

...

Por lo tanto, al accionante no haber cumplido el requisito esencial de admisión previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, de indicar 'la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación', resulta claro para el Sustanciador que la Acción no puede ser admitida.

Dadas las consideraciones antes expuestas, este Tribunal reitera sus primeras líneas, en el sentido que de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la Demanda en estudio no se le debe dar curso, y en ese sentido nos pronunciamos.

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador, actuando en representación 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 La Firma Forense..." (El énfasis es nuestro).

1.2. El recurrente no expresa de manera clara el relato de los hechos y omisiones fundamentales de la demanda.

Lo anterior es así puesto que el actor en el apartado: "**FUNDAMENTO DE HECHOS Y DERECHO EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA**"; debió exponer aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis de su pretensión; habida cuenta que, los hechos expuestos en la demanda no cumplen la finalidad que debe desempeñar dicho apartado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943 que dice:

“Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso- administrativo contendrá:

...
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
 ...”. (Lo destacado es nuestro).

De lo anterior se desprende, que lo estipulado por el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, es un requisito que no hace distinción en cuanto al tipo de acción que se instaure, sino que estrictamente señala que la demanda deberá acompañarse de los hechos u omisiones fundamentales de la acción, de conformidad con reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera, **en el sentido que a través de los mismos se deben exponer: “...aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión”** (Cfr. Resolución de 28 de mayo de 2008).

En efecto, según advierte este Despacho, el actor **Jorge Aguilar Rodríguez**, en los hechos de la demanda que ha planteado, **no cumple con la finalidad descrita, pues, en lugar de hacer referencia a las circunstancias objetivas y concretas tal como lo hemos indicado, expresa apreciaciones subjetivas y referencias a supuestas lesiones de normas jurídicas dirigidas básicamente a cuestionar la aparente mala prestación de los servicios hospitalarios que le fueron suministrados a su padre Jorge Aguilar Arauz (q.e.p.d.), mientras estuvo recluido en el Complejo Hospitalario de la entidad demandada, alegaciones que, en todo caso, debieron estar insertas en el concepto de la infracción, por ser ésta la sección de la demanda, donde quien recurre, a través de un juicio lógico-jurídico debe demostrar en qué consistió el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la Caja de Seguro Social, lo que hace inadmisibles la presente demanda** (Cf. fojas 3-10 del expediente judicial).

En un caso similar, la Sala Tercera en la Resolución de 7 de marzo de 2014, fue clara al precisar lo siguiente:

“El resto de los Magistrados que conforman la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, a fin de resolver el fondo de la apelación, exponemos las siguientes consideraciones:

Es importante resaltar, que el numeral tres (3) del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, es uno de los requisitos

trascendentales para la viabilidad o no de toda demanda. Es deber del demandante el exponer de manera clara el relato de los hechos u omisiones fundamentales de la demanda.

...

Fallo de 23 de julio de 2003.

'...En ese norte, hemos podido constatar que **le asiste la razón al señor Procurador de la Administración, puesto que se advierte que la parte actora no ha cumplido con el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.**

...

De lo anterior, se denota el incumplimiento de la representación de los hechos u omisiones que deben realizarse en toda demanda contencioso administrativa, siendo que en este punto deben expresarse, aquellas circunstancias objetivas y concretas que sirven al Tribunal para conocer la génesis del acto que se impugna e incluso, situaciones acaecidas con posterioridad a su emisión.'

Recordemos que a nivel procesal son los hechos los elementos que se debaten y que deben ser probados o confirmados en el proceso.

Al respecto del tema, la Sala Tercera en resolución de fecha 15 de marzo de 2001, señaló lo siguiente:

'...

Esto es así, porque un examen del libelo de la demanda presentada por la parte actora demuestra que en efecto en ella se omitió la enunciación clara y precisa de los hechos u omisiones fundamentales de la acción, requisito formal que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa, y que se encuentra contemplado en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

Si bien la actora denomina a una sección de su escrito, 'Hechos, omisiones fundamentales de la acción y disposiciones legales violadas', omite la exposición coherente de las circunstancias que motivaron el acto administrativo atacado'.

De hecho, 'para cumplir con esta formalidad, el demandante debe presentar de manera lógica y razonada los hechos o circunstancias que motivaron el acto

administrativo que se considera ilegal, para que de los mismos, el Tribunal pueda conocer donde se origina el vicio de ilegalidad' (BATISTA, Abilio, et.al., Acciones y Recursos Extraordinarios; Manual Teórico Práctico, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238).

...

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por Autoridad de la Ley, PREVIA REVOCATORIA del Auto de 20 de octubre de 2000, NO ADMITEN la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción ...'.

En vista de lo expuesto, el demandante no ha cumplido con la exposición coherente de las circunstancias que motivaron el acto administrativo atacado, lo cual va en detrimento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Ante las deficiencias presentes en la demanda interpuesta, y en atención a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, no puede dársele curso a la misma, siendo lo correspondiente en el presente caso revocar el auto venido en apelación.

...

Luego de revisadas las constancias procesales que obran en el caso que nos ocupa, somos del criterio que la presente resolución debe confirmarse, toda vez que el libelo de demanda no contiene uno de los requisitos exigidos para la admisibilidad de toda demanda ante la Sala Tercera, tal como lo dispone el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, pasamos a resolver conforme a derecho.

Por todo lo antes expuesto, el Resto de la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMA la Resolución de fecha 14 de enero de 2013, por medio de la cual NO SE ADMITE la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por el ..., en representación de ..., para que se declare nula, por ilegal, Resolución ..., ||dictada por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá" (El énfasis nuestro).

1.3. Si lo anteriormente expuesto, no fuera suficiente, este Despacho advierte una tercera pretermisión de carácter general que no permite dar curso a la demanda en estudio, ya que **el accionante desatiende lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943,**

modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que se refiere a lo "**lo que se demanda**", el cual es del tenor siguiente:

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

...

2. Lo que se demanda.

..." (La negrita es nuestra).

Tal como es posible advertir de la demanda que ocupa nuestra atención, el actor omitió darle cumplimiento a lo previsto en el numeral 2 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que se refiere particularmente al deber de quien acciona de expresar en su escrito en qué consiste "**lo que se demanda**" o solicita, para lo cual era necesario que en un apartado del libelo detallara su pretensión de manera precisa; situación que no se observa en todo el contenido de su reclamación; de ahí que la demanda no cumple con este requisito de admisibilidad.

En el marco de lo antes indicado, también se considera pertinente resaltar que en las demandas contencioso administrativas de indemnización resulta esencial el cumplimiento de este requisito por parte de quien demanda, deber que está circunscrito estrictamente sobre la base de las pretensiones del accionante, de allí que sea importante que éste indique con claridad meridiana sus peticiones que van a ser objeto de análisis por parte del Tribunal, de lo contrario tendría el juzgador que emprender una búsqueda, colocándose en la posición del demandante, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de éste, aspecto que escapa indudablemente del rol para el cual fue designado el juzgador, aunado al hecho que podría tomarse una decisión errada o equivocada, o sin competencia para ello.

1.4. Las partes y sus representantes no aparecen designadas en forma correcta en el escrito de la demanda, lo que contraviene el artículo 43 (numeral 1) de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946.

Por otra parte, también se observa que la demanda no cumple en forma adecuada con el requisito establecido por el numeral 1 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, de acuerdo con el cual "**Toda demanda ante la jurisdicción de lo**

contencioso administrativo contendrá: 1. La designación de las partes y de sus representantes”.

Hacemos esta observación; puesto que en el libelo se omite indicar que la **Caja de Seguro Social**, quien ejerce la representación legal de la institución, es el funcionario demandado, y que éste estará representado por el Procurador de la Administración, que, en este caso, actúa en defensa de los intereses de la Administración Pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 (numeral 2) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Éste es un requisito de admisibilidad que debe ser satisfecho por todo aquél que acuda a la Sala Tercera, según se indicó en la Resolución de 5 de mayo de 2017 que a continuación se cita:

“Al examinar el libelo de la demanda presentado por el apoderado judicial de la señora DIANA NEREYDA GONZÁLEZ PINZÓN se observa que incumple con lo normado en los numerales 1 y 4 del artículo citado, puesto que no efectúa la designación de las partes y de sus representantes como tampoco indica las disposiciones legales que se estiman infringidas por el acto administrativo censurado y el concepto de la violación de cada una de estas.

...

Aunado a lo anterior, el procurador judicial de la señora DIANA NEREYDA GONZÁLEZ PINZÓN no designa al Administrador General de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, quien ejerce la representación legal esta institución; asimismo, omite mencionar la intervención del Procurador de la Administración, quien actúa en representación de la institución pública demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2, del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Por tanto, debido a las deficiencias formales anotadas, tales como la transcripción de las disposiciones legales que se estiman infringidas, el concepto de la infracción y la designación apropiada de la parte demandada; el Magistrado Sustanciador concluye que la demanda incoada no puede ser admitida de acuerdo con lo establece el artículo 50 la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.” (Lo resaltado es nuestro).

En virtud de lo antes expuesto, debemos resaltar que **los requisitos establecidos en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, son indispensables para la presentación de las demandas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en razón de la materia**

que regula. Por ello, **no puede quedar sujeta a la discrecionalidad de las partes en el proceso, si decide cumplir o no con los presupuestos señalados por el legislador.**

Por tanto, debe concluirse que la acción en comento no cumple con los presupuestos establecidos en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1943, para acudir a esta vía jurisdiccional, por lo que resulta improcedente con fundamento en el artículo 50 de la misma excerta legal que dicta que **“no se le dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades...”**.

Finalmente, solicitamos que al momento en que se tome una decisión se tenga en cuenta que, conforme lo ha indicado esa Alta Corporación de Justicia a través de reiterada jurisprudencia, una cosa es la Tutela Judicial Efectiva y otra cosa el deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en auxilio de sus derechos subjetivos, de cumplir con los requisitos básicos y mínimos que la norma procesal establece.

Por las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946, **REVOQUE la Providencia de 18 de marzo de 2021**, visible a foja 62 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de indemnización en estudio y, en su lugar, **NO ADMITA** la misma.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 96672021