

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1106

Panamá, 14 de octubre de 2016

**Proceso contencioso administrativo
de indemnización.**

La Licenciada Teodolinda Morales A., actuando en nombre y representación de **Jorge Leonardo Adames Solís**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del Servicio de Protección Institucional, adscrito a la Policía Nacional, y al Ministerio de la Presidencia, al pago de B/.20,000.00, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales.

Contestación de la demanda.

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

Acudo ante el Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Cuestión previa.

Mediante la Vista número 361 de 12 de junio de 2015, la Procuraduría de la Administración, en defensa de los intereses del Estado panameño, en este caso representado por el Servicio de Protección Institucional, adscrito a la Policía Nacional, y al Ministerio de la Presidencia, promovió y sustentó un recurso de apelación en contra de la Providencia de fecha 19 de enero de 2015, por medio de la cual la Sala Tercera había admitido la demanda contencioso administrativa en estudio, debido a que el demandante, **Jorge Leonardo Adames Solís**, no cumplió con el requisito

establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1943, que a la letra dice:

“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.**” (Lo destacado es nuestro).

Tal como lo dijimos en aquella oportunidad, **en el hecho décimo tercero de la demanda**, el recurrente se limitó a transcribir la disposición que le otorga competencia a la Sala Tercera para intervenir en este tipo de proceso indemnizatorio; sin embargo, **éste no individualizó las disposiciones que estima violadas ni expuso el concepto de infracción de cada una de ellas.**

Mediante el **Auto de 9 de febrero de 2007**, la Sala Tercera señaló que: “...**no es válido el argumento que expone en cuanto a que dentro de los hechos de la demanda aduce las disposiciones legales que estima infringidas, y que el concepto de infracción lo sustentó en que el acto demandado es arbitrario e ilegal...**”

Para este Despacho, es importante destacar el Salvamento de Voto del Magistrado Luis Ramón Fábrega S., cuando señaló lo siguiente:

“Muy respetuosamente manifiesto que disiento de la decisión adoptada por el Magistrado Sustanciador de la apelación, que contraproyecta y el Magistrado Dirimente de confirmar el Auto de 19 de enero de 2015, a través del cual se admite la Demanda Contencioso de Indemnización,...

...

Así también, es de tener en cuenta, y así lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Sala, que para la clase de acciones como la que nos ocupa, es indispensable atender lo establecido en el artículo 43, numeral 4, de la Ley 135 de 1943, que indica como requisito necesario e indispensable de toda demanda contencioso administrativa la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, requisito que tal como se constata, en el caso in examine, no se ha cumplido.

Y es que si bien es cierto, es viable jurídicamente en nuestro ordenamiento la interposición de una solicitud de indemnización por daños y perjuicios por responsabilidad del Estado, no es menos cierto que el recurrente debe cumplir con ciertos requisitos formales para que dichas acciones puedan ser consideradas por la Sala Tercera. En ese sentido, es mi criterio, que a través de la demanda in examine, el actor, en efecto sólo presenta los hechos en que se funda la demanda, tal y como se deja ver de fojas 3 a 9, no precisa en cuál de los tres preceptos

antes indicados se enmarca el acto en virtud de la cual se solicita la presente indemnización, no precisa ni individualiza en su demanda las disposiciones que estima han sido vulneradas, ni explica el concepto de violación.

Por otro lado, considero desacertado, lo expresado por la parte actora, en señalar que las disposiciones y el concepto de la violación, fueron claramente expuestas y explicadas en el amparo de garantías constitucionales, que presentaron ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Ante lo expresado, la presente acción contencioso administrativa que nos ocupa, corresponde privativamente a la Sala Tercera de la Corte, la cual se sustancia y tramita de manera autónoma y bajo su propia normativa y procedimiento.

De acuerdo a lo anotado, y en concordancia con el concepto esbozado por el señor Procurador, soy del criterio que la demanda en examen no cumple con lo expuesto en el numeral 4, del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, siendo lo procedente es revocar el Auto de admisión consultable a foja 49 del expediente y no admitir la demanda.

Como mi posición no es compartida por el resto de los Honorables Colegas de manera enfática y respetuosa, **SALVO MI VOTO.**

LUIS R. FÁBREGA S. (FDO)
MAGISTRADO

..." (La negrita y la subraya es del Magistrado de la Sala Tercera que salvó el voto) (Cfr. fojas 85-86 del expediente judicial).

II. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Cuarto: No consta; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho como viene expuesto; por tanto, se niega.

Séptimo: No consta; por tanto, se niega.

Octavo: No consta como viene expuesto; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

III. Normas que se aducen infringidas y concepto de la violación.

En este apartado, la Procuraduría de la Administración reitera que el recurrente **no individualizó las disposiciones que estima violadas ni expuso el concepto de infracción de cada una de ellas**, por lo que vulneró el requisito establecido en el **numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1943.**

En ausencia de **este presupuesto procesal que tiene como propósito que el demandante haga una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, la norma o la resolución acusada de ilegal, en este caso, el actuar del Estado, violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado**, ello impide que se pueda hacer un examen de la situación en estudio.

Para tales efectos, citamos el **Auto de 22 de marzo de 2002**, que en lo pertinente indica:

“... el cumplimiento de este requisito, establecido en el numeral 4 de la Ley 135 de 1943, **exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado.** El concepto de la infracción, por tanto, **no es una exposición de hechos, como tampoco de argumentaciones subjetivas; por el contrario, es un juicio lógico-jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos**, se confronta el acto impugnado con el contenido de las disposiciones que se dicen vulneradas, de modo que a través de este ejercicio mental se pueda establecer si dicho acto es contrario o no al orden jurídico.” (Lo destacado es nuestro).

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa del Estado panameño.

De acuerdo con lo señalado por **Jorge Leonardo Adames Solís** en el **hecho décimo tercero de la demanda**, a su juicio, la acción contencioso administrativa de indemnización en estudio va dirigida en contra de **Jaime Nestor Trujillo Castillo (ex Director del Servicio de**

Protección Institucional y el Ministerio de la Presidencia, motivo por el cual cita el antiguo artículo 21, numerales 12 y 13, de la Ley 135 de 1943, que en ese momento establecía la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer las acciones extracontractuales que se interponen en contra del Estado y que actualmente están regulados en los numerales 8 y 9 del artículo 97 del Código Judicial.

Analicemos ambas situaciones por separado.

Análisis del artículo 97, numeral 8, del Código Judicial.

El numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial dispone lo siguiente:

“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:

...
8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios causados **por actos que esta misma Sala reforme o anule;**
...” (Lo destacado es de este Despacho).

De la lectura de la norma citada, es fácil colegir que la responsabilidad extracontractual que se le atribuye al Estado, mediante el ejercicio del derecho establecido en el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial, **supone que sea la Sala Tercera la que haya reformado o anulado el acto administrativo que causó el daño.**

Según se puede observar de las constancias procesales, **no fue la Sala Tercera la que emitió una decisión judicial tendiente a reformar o a anular:**

1. El Acta de la Junta Disciplinaria Local de 25 de abril de 2013, que dispuso sancionar a **Jorge Leonardo Adames Solís** con cuarenta y cinco (45) días de arresto (Cfr. fojas 17 y 19 del expediente judicial);

2. La **Resolución 110 de 20 de mayo de 2013, emitida por la Junta Disciplinaria Superior**, que modificó la sanción impuesta de cuarenta y cinco (45) días de arresto a sesenta (60)

los días de arresto contra **Jorge Leonardo Adames Solís**, por haber incurrido en las faltas descritas en el artículo 101, acápite 3, (salir del país sin permiso); en el artículo 104, acápite 2, (tomarse atribuciones que no le corresponden, desconociendo la autoridad de un superior); en el artículo 105, acápite 4, (no cumplir con una orden impartida por un superior); y en el artículo 105, acápite 7, (censurar, criticar o murmurar los actos u órdenes impartidas por un superior, al resolver el recurso de reconsideración (Cfr. fojas 17, 19 y 53 del expediente judicial); y

3. La **Resolución 118 de 5 de junio de 2013, expedida por el Director General del Servicio de Protección Institucional**, que mantuvo en todas sus partes la sanción de sesenta (60) los días de arresto contra **Jorge Leonardo Adames Solís**, por haber incurrido en las faltas descritas en el artículo 101, acápite 3, (salir del país sin permiso); en el artículo 104, acápite 2, (tomarse atribuciones que no le corresponden, desconociendo la autoridad de un superior); en el artículo 105, acápite 4, (no cumplir con una orden impartida por un superior); y en el artículo 105, acápite 7, (censurar, criticar o murmurar los actos u órdenes impartidas por un superior, al resolver el recurso de apelación (Cfr. fojas 17, 20 y 53 del expediente judicial).

Obsérvese, que **fue la Corte Suprema de Justicia, en Pleno**, la que emitió la Resolución fechada 11 de diciembre de 2013, que resolvió **conceder** el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto a favor de **Jorge Leonardo Adames Solís** y **revocar la Resolución 110 de 20 de mayo de 2013**, emitida por la **Junta Disciplinaria Superior del Servicio de Protección Institucional**, que consistía en cuarenta y cinco (45) días de arresto aplicados al prenombrado, confirmada mediante la **Resolución 118 de 5 de junio de 2013**, expedida por el **Director General del Servicio de Protección Institucional**, que aumentó de cuarenta y cinco (45) a sesenta (60) los días de arresto, quedando vigente el Acta de la Junta Disciplinaria Local de 25 de abril de 2013, que dispuso sancionarlo con cuarenta y cinco (45) días de arresto (Cfr. fojas 10 – 17 del expediente judicial).

Lo expuesto, evidencia que en el proceso bajo análisis no resulta procedente responsabilizar al Estado por la reclamación extracontractual interpuesta por **Jorge Leonardo Adames Solís**, basada en el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial, puesto que en el proceso en estudio no se cumple el supuesto normativo establecido en ese numeral; es decir, **que sea la Sala Tercera la que haya reformado o anulado el acto administrativo que causó el daño**.

Análisis del artículo 97, numeral 9, del Código Judicial.

El numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial señala:

“**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:

...
 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 impugnando;
 ...”

Al analizar el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, resulta obligatorio para este Despacho señalar que las sanciones que le fueron aplicadas a **Jorge Leonardo Adames Solís**, se debieron a la conducta observada por el actor y que se explican en el Memorando que se cita a continuación:

“FUERZA PÚBLICA
 SERVICIO DE PROTECCIÓN INSTITUCIONAL
 GRUPO ESPECIALIZADO ANTITERRORISTA

PARA: JAIME TRUJILLO
 Director General del S.P.I.

VÍA: Capitán 2056 KELLER ZAPATA
 Jefe del G.E.A.T

ASUNTO: REMISIÓN DE INFORME DE NOVEDAD

FECHA: 19 DE ABRIL DE 2013.

Licenciado Trujillo:

Respetuosamente me dirijo a Usted, con la finalidad de informarle lo siguiente:

El día 21 de Marzo de 2013, a las 05:00 Hrs, encontrándome libre, viajé a la Hermana República de Colombia, por razones personales y de manera imprevista, ya que el boleto pagado lo podía perder si no viajaba, el mismo con

un costo de **B/.876.00**, acción que por la preocupación me produjo olvidar pedir el permiso correspondiente y sin intenciones premeditada incurri en la falta **Artículo 101, acápite 3, salir del país sin permiso**. Recalcando que me encontraba como instructor del curso del G.O.E., en la Policía Nacional, tendiendo quince días libres a partir del domingo 17 de marzo al 02 de Abril de del 2013, y el domingo 17 de marzo antes de salir libre le pedí permiso al Teniente 10707 Jesús Espinosa, para salir del radio de la ciudad a Chiriquí, Jefe Inmediato del Curso G.O.E. El mismo me informó que realizara los trámites correspondientes en el G.E.A.T., trámite que no realicé ya que nunca viajé por problemas familiares, aclarando que este caso fue muy aparte ya que no tenía en mente viajar a la hermana República de Colombia sino hasta cinco días después, jueves 21 de Marzo del 2013, que viajé inesperadamente teniendo como prueba la salida y llegada en mi pasaporte.

Sin más que agregar, quedo de usted;

Cabo 1º 5330 JORGE ADAMES
De facción en el G.E.A.T.” (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Tales irregularidades en las que incurrió el demandante, dio lugar a las decisiones antes descritas y que encuentran su sustento en el informe de conducta que rindió el Ministerio de la Presidencia, que puntualiza:

“El señor **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS**, servidor público del Servicio de Protección Institucional, fue sujeto a un procedimiento disciplinario por violación al Reglamento de Disciplina y Honor del Servicio de Protección Institucional en sus Artículos 104, numeral 2: ‘Tomarse atribuciones que no le corresponden, desconociendo la autoridad de un superior’; Artículo 105, numeral 4: ‘No cumplir con una orden impartida por un superior’; Artículo 101, numeral 3, ‘Salir del país sin permiso’; Artículo 105, numeral 7: ‘Censurar, criticar o murmurar los actos u órdenes impartidas por un superior.’

Luego de cumplir con las diferentes etapas del proceso sancionador, fue sancionado mediante Resolución N° 110 de 20 de mayo de 2013, con 45 días de arresto misma que fue apelada y modificada por el Director General del Servicio de Protección Institucional (S.P.I.), mediante Resolución N° 118 de 5 de junio de 2013, elevando la sanción a 60 días de arresto.

Cumplido el trámite correspondiente, el señor **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS**, mediante apoderado judicial concurre ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante una acción de Amparo de Garantías Constitucionales, el cual fue resuelto mediante fallo de 11 de diciembre de 2013, concediendo el Amparo de Garantías parcialmente, ya que se

revocó la Resolución N° 118 de 5 de junio de 2013 y se mantuvo la sanción judicial de 45 días de arresto.

El cumplimiento de la sanción impuesta se ha dado conforme cualquier otra unidad del Servicio de Protección Institucional objeto de una sanción disciplinaria y cumplida la misma, la unidad **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS**, se ha mantenido activo en sus funciones.

El demandante pretende que se condene al Ministerio de la Presidencia por los daños infringidos como consecuencia de trámites administrativos realizados dentro de un proceso disciplinario ejecutado en su contra dentro del Servicio de Protección Institucional (S.I.P.), no existió un acto contrario de la Administración, que le hubiese causado los daños y perjuicios que pretende con dicha acción le sean reconocidos.

En conclusión, el Ministerio de la Presidencia ha ajustado su actuación conforme lo previsto en la ley, motivo por el cual solicitamos desestimar la solicitud formulada por la licenciada Teodolinda Morales A., en representación de **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS.**" (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Lo expresado por el Ministerio de la Presidencia en su informe de conducta, explica de forma clara el procedimiento disciplinario que se adelantó en contra de **Jorge Leonardo Adames Solís**, y las causas que motivaron dicho procedimiento, el cual, dicho sea de paso, se inició con una confesión escrita por parte del hoy demandante, en el Memorando antes citado, en el que detalla sus faltas y él mismo señala una de las normas que infringió, de lo que se colige que en el proceso en estudio tampoco resulta factible indicar que el Estado panameño es responsable por "*...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 impugnando.*", tal como lo describe el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial.

En cuanto al **daño moral** al que el recurrente alude en el hecho décimo segundo de la demanda, es preciso indicar que él mismo, en el hecho quinto de su acción hizo referencia a la evaluación psicológica que le practicó el Licenciado Higinio Moreno, Jefe de la Sección de Psicología, cuyos resultados indican: "**No Presenta Síntomas de Trastornos Mentales**", por lo que no resulta procedente la condena por daño moral, ni la cuantía de la demanda fijada por el actor en veinte mil balboas (B/.20,000.00) (Cfr. fojas 4, 6, 7 y 18 del expediente judicial).

Por las razones antes expresadas, este Despacho solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto del Servicio de Protección Institucional, adscrito a la Policía Nacional, y al Ministerio de la Presidencia, NO ES RESPONSABLE de pagar al actor la suma de veinte mil balboas (B/.20,000.00), que éste pretende como resarcimiento por los perjuicios que alega haber sufrido.

V. Pruebas. Se **objetan** las pruebas documentales aportadas por el actor, visibles a fojas 42 – 46 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples, que vulneran lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

VI. Derecho: Se niega el invocado en la demanda.

VII. Cuantía: Se niega la señalada en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 19-15