

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Proceso Contencioso
Administrativo de Indemnización.

Recurso de Apelación.
(Promoción y sustentación).

Vista Número 1212

Panamá, 7 de noviembre de 2019

El Licenciado Omar Enrique Gómez Concepción, actuando en nombre y representación de **Ofelina Rodríguez**, solicita que se condene al **Estado panameño**, por conducto del **Banco Hipotecario Nacional**, al pago de veintiún mil balboas (B/.21,000.00) en concepto de daños y perjuicios.

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 4 de septiembre de 2019, consultable en la foja 22 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.

La oposición de esta Procuraduría en lo que corresponde a la mencionada providencia, radica en el hecho que la misma no cumple con los siguientes requisitos para la admisibilidad de toda demanda contencioso administrativa, tal como se describe a continuación:

1. La acción ensayada está prescrita.

Este Despacho observa que la acción contencioso administrativa de indemnización que ha sido ensayada por **Ofelina Rodríguez** se encuentra prescrita al tenor de lo que señala el artículo 1706 del Código Civil que establece el término de prescripción de un (1) año para exigir responsabilidad extracontractual al Estado.

De acuerdo con lo descrito en los hechos segundo y tercero de la acción en estudio, que se lee, cito:

“SEGUNDO: Que una vez, cancelado el préstamo hipotecario, mi representada solicita al Banco Hipotecario Nacional

en el año 2013, que se confeccionen las Escrituras Públicas, consecuencia que honro (sic) la obligación de buena fe que consiste el préstamo hipotecario **N°14017003066**, y que se confeccionará la minuta de cancelación y por ende se levantará el gravamen a favor del banco que versa sobre su propiedad, para proceder con la inscripción a nombre suyo en el Registro Público, por adquirido el bien inmueble de manera lícita.

TERCERO: En el devenir de la petición nos percatamos que propiedad (vivienda o lote N°1288), vendida a mi representada aparece a nombre de **MARIA LUISA SÁNCHEZ CHEN**, con cédula de identidad personal 8-262-42, según consta certificación del Registro Público, a razón de una primera hipoteca Anticresis, a favor del **BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**, En el derrotero investigativo nos percatamos a través de documentación que la señora **MARÍA LUISA SÁNCHEZ CHEN**, entró en mora con el Banco Hipotecario, en el año 1985, igualmente incumplió con el arreglo de pago propuesto por el banco. La omisión del el (sic) **BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**, de activar la jurisdicción coactiva que le permitiera rematar el bien inmueble a razón del incumpliendo del contrato de préstamo hipotecario por parte de la señora **MARÍA LUISA SÁNCHEZ CHEN**, es lo que tiene a mi cliente en una incertidumbre legal en cuanto a su propiedad, que le pagó a la entidad demandada. El obviar este procedimiento por parte del **BANCO HIPOTECARIO NACIONAL**, desde el año 1988, ha afectado (sic) la legitimidad de mi representada concerniente a la propiedad descrita." (La negrita es de la parte actora) (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

De lo anterior se colige que la propia demandante, en los párrafos citados en líneas anteriores, señala que desde el año 2013, fecha en que canceló y solicitó al banco que se le confeccionaran las escrituras públicas y la minuta de cancelación, para proceder con la inscripción de la propiedad a su nombre en el Registro Público, se percató que dicho bien inmueble aparecía a nombre de María Luisa Sánchez Chen.

En ese sentido, debemos precisar que **aún cuando no consta la fecha exacta en que la demandante conoce del asunto objeto de controversia**, lo cierto es que **en los hechos tercero y cuarto de la demanda, se hace mención que desde el año 2013, Ofelina Rodríguez, tenía conocimiento que existía una afectación en su contra, y si tomamos de referencia esa fecha, como el momento en que la actora tenía certeza del supuesto daño ocasionado, la acción indemnizatoria en estudio, al haber sido presentada el 12 de junio de 2019, debe considerarse prescrita** (Cfr. reverso foja 53 del expediente judicial).

Por consiguiente, para esta Procuraduría resulta evidente que **Ofelina Rodríguez** desde el año **2013**, tuvo conocimiento de la **actuación que le causó el daño alegado**, por lo que, al tenor de lo establecido en el artículo 1706 del Código Civil, la actora tenía un (1) año para la interposición de su acción de indemnización, **plazo que vencía en el año de 2014**.

Decimos esto, porque en la jurisprudencia de la Sala Tercera, citada más abajo, ese Tribunal señala que: **“...la demanda se encuentra prescrita de conformidad con el artículo 1706 del Código Civil, que dispone que el término de prescripción se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto tuvo conocimiento del daño causado por el Estado...”**

Al revisar las constancias procesales, observamos que **la acción que ocupa nuestra atención fue interpuesta el 12 de junio de 2019**, por lo que la misma deviene en extemporánea (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En un proceso similar al que se analiza, la Sala Tercera, se pronunció mediante el Auto de 6 de mayo de 2016, en el que explicó lo que a seguidas se copia:

“El Sustanciador considera que la demanda de indemnización que nos ocupa no es admisible, primero...; y en segundo lugar, que la demanda se encuentra prescrita de conformidad con el artículo 1706 del Código Civil, que dispone que el término de prescripción se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto tuvo conocimiento del daño causado por el Estado.

...

Ahora bien, con relación al segundo punto en que el Sustanciador sustenta la inadmisibilidad de la demanda por considerar que la misma se encuentra prescrita, de conformidad con el artículo 1706 del Código Civil, sobre el que el demandante estima que es un asunto que corresponde examinar en la etapa de resolver el fondo de la pretensión, precisa señalar primero que la posición mantenida con anterioridad por la Sala Tercera, sobre que el tema de la prescripción de la acción debía ser analizada al momento de resolverse el fondo de la pretensión incoada, experimentó ciertas rectificaciones, concluyéndose que dicho tema debe ser analizado al momento de resolverse la admisibilidad de la demanda, a fin de procurar la mayor economía procesal. (Ver resolución de 11 de marzo de 2015).

Hecho tal planteamiento, este Tribunal de Alzada debe coincidir con el Sustanciador en cuanto a que la presente demanda de indemnización se encuentra prescrita, considerando que aún teniendo como base el numeral artículo 97 del Código Judicial, **la demanda se encuentra prescrita** toda vez que la Sentencia de 4 de febrero de 2014, que se notificó por edicto No.564, quedó desfijado

el 27 de febrero de 2014, y si bien se presentaron solicitudes de aclaraciones, el edicto que notificaba la resolución que resuelve, fue desfijado el 17 de junio de 2014.

Ahora bien, si bien el recurrente se remite a que el Sustanciador nada dice de la Resolución de 30 de octubre de 2014, sobre el rechazo de petición de corrección, ni de la Resolución de 17 de septiembre de 2015 que resolvió una solicitud de petición de Ejecución de Sentencia; este Tribunal de Alzada, **es del criterio que no se puede desconocer de dónde es que se produce el hecho generador del daño lo que no proviene de ninguna de las resoluciones que se emitieron con posterioridad a la decisión de fondo, pues las siguientes resoluciones en nada cambiarían el hecho generador del daño**, lo que en este caso se podría estar dando desde que quedó notificada la Sentencia de 4 de febrero de 2014, no así con las resoluciones emitidas por solicitud de corrección o Ejecución de Sentencia.

Ante ese supuesto, que este Tribunal de Alzada considera que no es viable considerar que las resoluciones que emitiera esta Sala en virtud de Aclaraciones de Sentencias y de Ejecución de Sentencia, pueda interrumpir la prescripción, **pues lo que importante es que se tenga conocimiento del hecho generador del daño, lo que en este caso se da desde que se presentan las solicitudes de corrección de la sentencia, lo que vemos se dio desde el 17 de junio de 2014, y la demanda se presentó el 18 de septiembre de 2015**, cuando ya había transcurrido más del término de un año; es decir **cuando ya había transcurrido el término de ley para accionar, conforme lo previsto en el artículo 1706 del Código Civil**.

Sobre la base de lo anterior, que a juicio del Tribunal de Apelación, existen elementos suficientes para confirmar la decisión del Sustanciador, de no admitir la presente demanda.

En mérito de lo expuesto, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, disponen CONFIRMAR, el Auto de 28 de octubre de 2015, que **NO ADMITE** la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización **interpuesta por la firma Morgan y Morgan en representación del señor ...**, para que se condene **al Estado panameño, por medio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al pago de B/.3,000,000.00 en concepto de daños y perjuicios." (Énfasis suplido).

2. En otro aspecto importante por el cual apelamos la demanda en comento es que la actora no transcribió el contenido de una de las disposiciones que estima infringida, y por ende no desarrolló debidamente el concepto de violación que corresponde a la misma.

Lo indicado en el párrafo que antecede encuentra su sustento en las disposiciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, que establece lo siguiente:

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

...
4. La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de violación”.

Al analizar la acción interpuesta por la actora, observamos que la misma no cumple con el requisito arriba indicado; puesto que al hacer alusión de las supuestas violaciones a las normas infringidas, la actora señaló el artículo 14 de la Ley 39 de 8 de noviembre de 1984, vigente al momento de los hechos, sin embargo no transcribe el mismo (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Lo anterior es importante resaltarlo; puesto que, tal y como se desprende de la lectura de la norma transcrita, debe haber claridad en cuanto a las supuestas disposiciones vulneradas, así como el concepto de su violación; sin embargo, al no transcribirse la supuesta norma infringida, en el caso que nos ocupa, observamos que el apoderado judicial de la actora manifiesta de forma confusa la supuesta norma vulnerada, situación que crea una evidente confusión al momento de delimitar los supuestos cargos de infracción.

Lo anterior, debemos resaltar, coloca en una posición de casi indefensión y la consiguiente violación del debido proceso a la entidad demandada; puesto que, al no haber claridad en cuanto a la totalidad de las normas supuestamente infringidas, el ejercicio de una defensa efectiva se ve considerablemente afectado.

3. No obstante a lo anterior, otra causal para no admitir la demanda en comento, es que la demandante en una misma acción ha mezclado pretensiones que corresponden a dos (2) procesos distintos:

“PETICION ESPECIAL

**HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA
TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.E.S.D.**

Por los hechos esgrimidos en el cuerpo de la presente demanda le solicitamos declarar en posición legítima del bien inmueble consistente en la vivienda o lote N°1288, ubicada en el

Corregimiento de Belisario Porras, Distrito de San Miguelito, sector de Torrijos Carter, en virtud del préstamo hipotecario N°14017003066, celebrado con la entidad demandada a señora OFELINA RODRÍGUEZ, y a su vez sea indemnizada por la suma de veintiun (sic) mil, balboas con 00/100 solamente (B.21,000.00), por los daños y perjuicios ocasionados, desde hace más de tres décadas que mi representada no está en posición legítima de un bien comprado al Banco Hipotecario Nacional...”

La primera de las pretensiones, en lo que respecta a que se “...*solicitamos declarar en posición legítima del bien inmueble consistente en la vivienda o lote N°1288, ubicada en el Corregimiento de Belisario Porras, Distrito de San Miguelito, sector de Torrijos Carter, en virtud del préstamo hipotecario N°14017003066, celebrado con la entidad demandada a señora OFELINA RODRÍGUEZ...*” es perfectamente atendible a través de una acción de plena jurisdicción.

En cuanto a la segunda solicitud que hace la recurrente, para que el Tribunal le reconozca el pago de una indemnización por el monto de veintiún mil balboas (B/.21,000.00), **estimamos que al mezclar ambas pretensiones resulta a todas luces improcedente**, puesto que la **determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción**, debido a que estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

En virtud de lo antes expuesto, **es necesario aclarar que no sólo se trata de dos (2) pretensiones en una demanda; sino que las mismas obedecen a dos (2) acciones jurídicas distintas, que se tramitan mediante demandas con particularidades y características inherentes a cada una; por lo que, en nuestra opinión, no es dable declarar la viabilidad de una demanda de plena jurisdicción señalando que los daños y perjuicios peticionados corresponden al fondo del proceso, puesto que tales solicitudes distorsionan la naturaleza individual de cada acción, las cuales recordemos son interpuestas por profesionales de la abogacía, quienes deben conocer los presupuestos procesales de cada una.**

En ese mismo contexto, es imperativo señalar que **presentar un sólo escrito cuyo contenido advierte dos (2) acciones distintas, sugiere que el Magistrado Sustanciador debe elegir cómo tramitará el proceso contencioso administrativo, lo que se aparta de las facultades del operador de justicia, puesto que tal actuación contraviene el principio de imparcialidad e, incluso, en este caso particular, releva de responsabilidad al apoderado judicial de la sociedad demandante de interponer una acción con la debida identificación y con los presupuestos procesales que le corresponden.**

Así, **este Despacho advierte en la causa que ocupa nuestra atención, que la demanda ha sido presentada como indemnización; sin embargo, el apoderado judicial de la actora sustenta la citada pretensión como si se tratara además de un proceso contencioso de plena jurisdicción, por consiguiente, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, elementos que, insistimos, no corresponde a la acción en estudio.**

Lo antes expuesto, **permite al operador judicial enfocar su análisis y emitir su decisión conforme a Derecho, de lo contrario tendría el juzgador que emprender una búsqueda, colocándose en la posición del accionante, a fin de determinar cuál es el verdadero querer de este último y las normas que amparan la misma; aspecto éste que escapa indiscutiblemente del rol por el que fue designado el juzgador, aunado al hecho que podría tomarse una decisión errada o equivocada, o sin competencia para ello.**

De la lectura de todo lo antes explicado, se infiere con meridiana claridad que la primera pretensión arriba descrita, corresponde a una declaración **que resulta propia de las demandas de plena jurisdicción**, razón por la cual, a juicio de este Despacho, la sociedad demandante **en una misma acción ha mezclado pretensiones que corresponden a dos (2) procesos distintos**, lo que no resulta procedente, tal como lo señaló la Sala Tercera en el Auto de 19 de enero de 2007, en el que decidió no admitir una demanda por confundirse en la misma la naturaleza de las demandas de plena jurisdicción y de indemnización. Veamos.

"El licenciado... actuando en nombre y representación de... ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, **demanda contencioso administrativa**

de plena jurisdicción para que se condene a la Caja de Seguro Social...a pagarle al.... la suma de once mil novecientos setenta y cuatro balboas con sesenta y tres centavos (11,974.63)...

El Magistrado Sustanciador procede, seguidamente, a verificar que la demanda cumple con los requisitos legales necesarios para que pueda ser admitida.

En primer lugar, este Tribunal de primera instancia, de manera docente, procede a recordar que a través del recurso **de plena jurisdicción se pide la declaratoria de ilegalidad de una actuación de la Administración, que es manifiesta a través de un acto u omisión, dependiendo del caso**, y a la vez se pide la restitución del derecho que se presume violado y todo lo que el demandante estime como intereses lesionados.

Tomando como base lo detallado, quien suscribe, considera que la demanda que nos ocupa es inadmisibile. Ello en virtud de que el apoderado judicial de la parte actora lo que pretende a través del presente recurso de plena jurisdicción es la indemnización y el pago retroactivo de una diferencia en concepto de pensión de Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA), que alega fue mal calculada.

En este punto, **resulta conveniente señalar que para tales pretensiones nuestro ordenamiento jurídico consagra la acción de indemnización por actos o hechos de la Administración o por prestación defectuosa de servicios públicos por parte de la Administración, que se fundamenta en los ordinales 8, 9 y 10 de nuestro Código Judicial.**

Ahora bien, en el caso hipotético de que se tomara el recurso presentado como una acción contencioso administrativa de indemnización, la misma resulta, de igual forma, inadmisibile pues el recurrente no se apoya en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 97 numerales 8, 9 y 10 del Código Judicial para encausar una demanda de indemnización contra el Estado...

Lo que el **petitum contempla**, es la reparación de derechos subjetivos del señor... en vista de que se solicita que la Sala se pronuncie sobre el pago de una indemnización; y el pago retroactivo de una diferencia en concepto de pensión de Plan de Retiro Anticipado Autofinanciable (PRAA) (fs. 5-6).

...
Por las razones anotadas, lo procedente es negarle curso legal a la demanda presentada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción interpuesta por... actuando en nombre y representación de...** (La negrita es de esta Procuraduría).

De igual forma, el Tribunal mediante el Auto de 12 de septiembre de 2006, expuso, al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, lo siguiente:

“En definitiva, la Sala se ve precisada a concluir con lo siguiente:... 3. **La pretensión de indemnización señalada por el petente, corresponde a un recurso legal distinto al de plena jurisdicción, que puede claramente ser reclamado a través de la vía correspondiente.**

...

En cuanto a esto último, como ya se dijo, la justicia contencioso administrativa contempla una serie de recursos legales con los cuales los administrados pueden acceder a ella, en busca del restablecimiento de sus derechos, dentro de ellas podemos mencionar con relación al asunto en comento, que **‘con la llamada demanda de reparación directa o reparación de daños y perjuicios que busca precisamente reparar los daños y perjuicios causados por alguno de estos mecanismos...’** (ibidem. pág. 102). De manera pues, que es por medio de estos tipos de demandas contempladas en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que el administrado debe acceder a la justicia para lograr un control efectivo sobre la responsabilidad de los actos y demás formas de actividad administrativa que exigen pues, la responsabilidad extracontractual del Estado, y **no así por intermedio del recurso de plena jurisdicción.**

...” (La negrilla es nuestra).

Bajo este mismo criterio, el Tribunal mediante el Auto de 12 de abril de 2019, expuso, al referirse a una solicitud de indemnización formulada en un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, lo siguiente:

“En esa línea de pensamiento, y sin perjuicio de lo antes expuesto, consideramos imperante aclararle a la apoderada judicial de la demandante, que la jurisprudencia de la Sala Tercera ha sido enfática al pronunciarse en aquellos asuntos relacionados con la reclamación de una compensación económica, **por los perjuicios derivados de la emisión del acto administrativo atacado de ilegal, cuando ha sido incluida dentro de una acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, señalando que esa pretensión no es propia de las acciones de plena jurisdicción, siendo más reciente el dictado en la Sentencia de 5 de agosto de 2016, en el que se expuso lo siguiente:**

‘Finalmente, debemos destacar la solicitud de reconocimiento de indemnización por daños y perjuicios, ya que la misma no va a ser considerada por este Tribunal Colegiado, primeramente porque la determinación de los posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contencioso administrativos de indemnización y no de plena jurisdicción, debido a que estos últimos, por su naturaleza, solo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados...’

En ese marco de ideas ha dejado manifiesto, que el resarcimiento de perjuicios no constituye una restauración del derecho subjetivo lesionado, por razón de la emisión del acto impugnado; puesto que, la naturaleza propia de las acciones de plena jurisdicción es no solo buscar la nulidad del acto impugnado, sino que el derecho de la parte afectada retorne a su estado original; es decir, a la situación en que se encontraba antes de la expedición del acto impugnado, de ahí la diferencia

entre la acción contenciosa administrativa contractual, en la que se requiere el pago de una compensación económica por el perjuicio causado, al darse un incumplimiento de lo pactado en el contrato y la acción de plena jurisdicción, que persigue la reparación del derecho particular lesionado (El resaltado es nuestro).”

Como se puede observar, la demanda que ocupa nuestra atención, consiste a todas luces en un reclamo indemnizatorio de la actora que claramente se mezcla con otro que atañe a un recurso legal distinto; es decir, al de plena jurisdicción, que debe ser exigido a través de la vía correspondiente; razón por la que nos encontramos frente a una confusión de pretensiones, situación que no es cónsona con la naturaleza de la acción presentada.

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 4 de septiembre de 2019**, visible a foja 22 del expediente judicial, que admite la demanda contencioso administrativa de indemnización en estudio y, en su lugar, **NO ADMITA** la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 402-19