

**EXPEDIENTE N° 4257-2022**

**DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARCO A. MANJARREZ DAVIS, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE CÉSAR FIDEL CARRIÓN VÁSQUEZ, PARA QUE SE CONDENE AL ESTADO PANAMEÑO, POR CONDUCTO DEL MINISTERIO PÚBLICO, AL PAGO DE LA SUMA DE TRESCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.350,000.00), EN CONCEPTO DE DAÑOS MORALES Y MATERIALES CAUSADOS POR EL MAL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO ADSCRITO A LA INSTITUCIÓN DEMANDADA.**

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Panamá, quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022).

**VISTOS:**

El Licenciado Marco A. Manjarrez Davis, actuando en nombre y representación de **CÉSAR FIDEL CARRIÓN VÁSQUEZ**, ha presentado ante esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, contra el Estado panameño, por conducto del Ministerio Público, para que se le condene al pago de la suma de trescientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.350,000.00), en concepto de daños morales y materiales causados por el mal funcionamiento del servicio público adscrito a la institución demandada.

En este punto, el Magistrado Sustanciador procede a examinar la Acción Contencioso Administrativa ensayada, a fin de determinar si la misma cumple con los requisitos legales para ser admitida, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, así como en la Jurisprudencia

que al respecto ha emitido este Tribunal y, en tal sentido, determina que de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del citado cuerpo normativo, a la misma no se le debe dar curso por las siguientes razones:

**1. Sobre el incumplimiento del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 11 de 1946.**

En primer lugar, advertimos que el libelo presentado no desarrolla debidamente el apartado correspondiente a la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación, presupuesto de admisibilidad indispensable para toda Demanda Contencioso Administrativa que se presente ante esta Sala, tal como lo exige el numeral 4 del artículo 43 de la Ley Orgánica de lo Contencioso Administrativo, que a su 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 resaltado es de la Sala)

Resulta preciso anotar que la trascendencia de citar la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación, recae en el hecho que al momento de examinar la responsabilidad patrimonial que se demanda del Estado Panameño, la Autoridad Jurisdiccional deberá confrontar las actuaciones de éste con las normas legales que se citan como infringidas y a partir de ese examen determinar si efectivamente ha existido la pretermisión que se hubiere alegado.

En este sentido, debe destacarse que profusa Jurisprudencia de la Sala ha dejado sentado el criterio que este apartado exige por parte del demandante una explicación lógica, coherente, detallada e individualizada acerca de la forma en que la actuación u omisión del Estado, dimanante del supuesto de responsabilidad que se pretenda, 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 supuesto de responsabilidad que se le endilga al Estado 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.

Ahora bien, la atenta revisión de este apartado en el libelo en estudio pone de manifiesto que el accionante no realiza una la explicación lógica y razonada del concepto de infracción, que permita a los miembros de la Sala, su confrontación con el supuesto de responsabilidad que se atribuye al Estado panameño, por conducto del Ministerio Público, siendo éste, un aspecto que impide que pueda considerarse el cumplimiento del concepto de infracción.

De igual, se aprecia que el apoderado judicial del demandante hace mención de algunas normas, sin especificar o explicar de forma particularizada la causa o razón por la cual se considera infringida cada norma, lo que no permite hacer el análisis de la legalidad de la actuación estatal impugnada, incumpléndose con el requisito de admisibilidad, contenido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943.

Por lo tanto, ante la falta del correcto 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 la actuación que a juicio del actor genera la responsabilidad que se solicita, 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.

Contrario a ello, advertimos que el demandante dedica este apartado a

realizar consideraciones y apreciaciones subjetivas que escapan del objeto llamado a cumplirse en este apartado, sin exclusión del hecho que lo formula de forma conjunta, situación que no es procedente.

Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado de forma reiterada y sistemática que la falta de una debida explicación de la expresión de las disposiciones que se estimen infringidas y el concepto de la violación", conlleva la inadmisión de la Demanda. Así son consultables los siguientes Autos:

#### 1-Auto de 4 de marzo de 1998

"...este es un requisito indispensable que debe cumplir toda demanda contencioso administrativa, a fin de que esta Superioridad pueda analizar el fondo de las causales o motivos de ilegalidad que deben ser debidamente invocados por el actor, al igual que ampliamente explicadas las infracciones de los preceptos en cualquiera de sus modalidades, violación directa por omisión o comisión, interpretación errónea o indebida aplicación de la Ley. De esta manera, si la parte actora no expresa cuales son las disposiciones que se consideran infringidas, la Sala no se puede pronunciar sobre la ilegalidad planteada."

#### 2-Auto de 16 de agosto de 2000

"... El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera consideran que no le asiste la razón a la parte actora, toda vez que la demanda no cumple con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 43 de la ley 135 de 1943, que requiere que en aquélla se exprese el concepto de la violación. Esto es así, pues en este caso, el demandante no expresa las modalidades en que se ha producido la infracción literal de los preceptos legales la cual puede darse por violación directa, interpretación errónea o indebida aplicación, tal como lo ha señalado esta Sala en jurisprudencia constante.

En consecuencia, el resto de los magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, CONFIRMAN la Resolución de 5 de junio de 2000 que NO ADMITE la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesta por el licenciado Ramón De la O Fernández, en representación de Jorge Edgardo Quintero Quirós, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución N° ADM 050 de 14 de febrero de 2000, dictada por el Ente Regulador de los Servicios Públicos, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones."

#### 3-Auto de 9 de febrero de 2007

"...Según se aprecia en el presente negocio, la parte actora no individualizó cada disposición que estima violada ni expuso el concepto de infracción de cada una de ellas

Este Despacho considera que los argumentos utilizados por el recurrente para sustentar la apelación ante el resto de la Sala, devienen sin sustento alguno habida cuenta que en el libelo de la demanda no se expresan en forma clara y detallada las normas infringidas con sus respectivos conceptos de infracción, conforme lo ha señalado en reiterada jurisprudencia este Tribunal. En este sentido 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 porque vulnera las formalidades del procedimiento administrativo de la Ley 38 de 2000, la Ley 14 de 26 de mayo de 1993, modificada por la Ley 34 de 28 de julio de 1999 y los Decretos Ejecutivos 543 y 545 ambos de 8 de agosto de 2003.

..."

Por lo tanto, al accionante no haber cumplido en debida forma 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 por esta razón.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos indicar que aun en el caso que el actor hubiese cumplido a cabalidad este presupuesto, se desprende con meridiana claridad que la Demanda carece de otro importante requerimiento de admisibilidad, conforme explicamos a continuación:

**2. La Demanda omite el cumplimiento del numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, debido a que carece de un apartado en el que se expongan los hechos que la motivan.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley N° 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, las Demandas promovidas ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa deben reunir, entre otros, el siguiente requisito:

**"Artículo 43.** Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo contendrá:

...

**3. Los hechos y omisiones fundamentales de la acción.**

..." (Lo resaltado es de la Sala)

Al respecto, este Tribunal debe destacar que según se ha indicado en profusa Jurisprudencia de esta Sala<sup>1</sup> los hechos de la Demanda constituyen un aspecto fundamental de toda Acción, toda vez que plantean 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. Por ende, buscan ilustrar al Administrador de Justicia sobre los sucesos que rodearon el caso, lo cual resulta vital para la conformación de un concepto conforme a Derecho sobre la causa controvertida.

Así pues, no se puede perder de vista que la Demanda viene a constituir el primer acto publicitario del Proceso, por tanto el activador debe exponer con claridad y precisión meridiana los hechos de relevancia que fundamentan su pretensión o pretensiones y deben corresponderse con las pruebas aportadas y aducidas que sustentan sus afirmaciones.

En estos términos, vale la pena referirnos al autor panameño Abilio Batista, quien en su obra *“Acciones y Recursos Extraordinarios, Manual Teórico Práctico”*<sup>2</sup>, indica que *“para cumplir con esta formalidad (el apartado correspondiente a los hechos de una Demanda), 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 dónde se origina el vicio de ilegalidad”* (El contenido entre paréntesis es de la Sala).

Así las cosas, la atenta lectura de la Demanda en cuestión, permite comprobar que el actor no cumplió con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, reformada por la Ley 33 de 1946, al no confeccionar un apartado en el que se explicaran los hechos u omisiones fundamentales de la

---

<sup>1</sup> Ver, entre otras, las Resoluciones de 9 de noviembre de 2020, de 23 de julio de 2010, de 15 de marzo de 2001.

<sup>2</sup> BATISTA, Abilio, et.al., *Acciones y Recursos Extraordinarios, Manual Teórico Práctico*, Editorial Mizrachi & Pujol, S. A., Panamá, 1999, p. 238.

Demanda, pues omite la exposición coherente de las circunstancias que motivaron la Acción que presenta, a través de la enunciación clara y precisa de ellas, lo que impide que esta Sala pueda entender la génesis de las pretensiones formuladas y por ende, deviene en inadmisibles.

Al respecto, debemos resaltar que la jurisprudencia de esta Sala, ha sido constante en indicar que la no confección de un apartado correspondiente a los hechos de la Demanda, produce la inadmisión de la misma. Para mayor alcance lo expuesto hasta este punto, estimamos oportuno referirnos, entre otras, a la Resolución de 25 de septiembre de 2015, proferida por esta Corporación de Justicia, a través de la cual, en un caso parecido al que ocupa nuestra atención se resolvió la no admisión de la Demanda, debido a las consideraciones que medularmente se citan:

Ahora bien, el apelante también alega que la demanda sí cumplía con el contenido del numeral 3 del artículo 43 de la Ley No. 135 de 1943, contrario a lo señalado por el Sustanciador. Sin embargo, **la Sala luego de revisar el libelo de demanda observa que el apoderado legal de la parte actora no expuso los hechos u omisiones fundamentales de la acción como lo requiere la Ley Contencioso Administrativa**, incumpliendo así otro requisito de admisibilidad.

Al respecto al tema, la Sala en Resolución de 7 de marzo de 2014, señaló lo siguiente:

'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'.

...

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."

Tal como puede observarse, el precedente jurisprudencial invocado, no hace más que confirmar nuestras primeras líneas, en el sentido que para que

una Demanda sea admisible, debe contar con la debida ejecución del apartado de los hechos, situación que, reiteramos, no ha ocurrido en esta ocasión.

En mérito de lo expuesto, podemos concluir que la Demanda en estudio no ha dado cumplimiento al requisito de admisibilidad que contempla el numeral 3 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, por lo tanto, no debe ser admitida y en ese sentido nos pronunciaremos.

Dadas las consideraciones antes expuestas, este Tribunal concluye 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 se pronunciará.

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 el Licenciado Marco A. Manjarrez Davis, actuando en nombre y representación de **CÉSAR FIDEL CARRIÓN VÁSQUEZ**, contra el Estado panameño, por conducto del Ministerio Público, para que se le condene al pago de la suma de trescientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.350,000.00), en concepto de daños morales y materiales causados por el mal funcionamiento del servicio público adscrito a la institución demandada.

Notifíquese,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**  
**MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**