

**EXPEDIENTE N° 11397-2022**

**DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN, INTERPUESTA POR LA FIRMA DE ABOGADOS LEZCANO NAVARRO DESPACHO JURÍDICO, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE JORGE RUBEN ROSAS BEIRO, PARA QUE SE CONDENE AL ESTADO PANAMEÑO, POR CONDUCTO DE LA POLICÍA NACIONAL, AL PAGO DE LA SUMA DE DOSCIENTOS CINCUENTA MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.250,000.00), EN CONCEPTO DE DAÑOS MORALES OCASIONADOS.**

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:**

La Firma de Abogados LEZCANO NAVARRO DESPACHO JURÍDICO, actuando en nombre y representación de **JORGE RUBEN ROSAS BEIRO**, ha presentado ante esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, para que se condene al Estado Panameño, por conducto de la Policía Nacional, al pago de doscientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.250,000.00), en concepto de daños ocasionados.

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 error en que ha incurrido la parte actora en la identificación del tipo de Acción indemnizatoria sobre la cual fundamenta su pretensión.**

Del atento análisis de la Demanda presentada, se desprende, por una parte, que los apoderados judiciales del ensayante en el apartado denominado “Lo que se demanda”, sustentan su Acción en el supuesto mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la Entidad demandada.

No obstante, por otro lado, observamos que tanto en la sección de los hechos de la Demanda, como en la de las normas infringidas y el concepto de infracción, estos ubican como fuente de su pretensión, un hecho doloso por parte la unidad policial Ana Luisa Landero Pitii, quien supuestamente realizó unas falsas alegaciones que derivaron en un allanamiento que le ocasionó los daños morales que por esta vía reclama.

Aunado a ello, este Despacho advierte que el demandante no ha indicado expresamente el tipo de Proceso indemnizatorio por el cual pretende reclamar el pago por parte del Estado. Esto, lo afirmamos toda vez que, si bien, aspira a que esta Sala decrete una sentencia condenatoria en contra del Estado, omite hacer referencia en base a qué numeral del artículo 97 del Código Judicial se exige dicha responsabilidad extracontractual.

Todo lo anterior, revela una falta de precisión en la redacción de la Demanda en estudio que impide que este Tribunal tenga certeza sobre cuál es el fundamento que motivó la responsabilidad patrimonial que se le endilga a la Entidad en esta ocasión.

Siendo ello así, **debemos indicar que el artículo 97 del Código Judicial**, al señalar la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, **en materia de responsabilidad patrimonial del Estado Panameño, de tipo extracontractual, enuncia tres (3) supuestos** en los que se puede acudir ante este Tribunal, a saber:

- Por la responsabilidad personal del funcionario público cuando resulten daños y perjuicios por actos reformados o anulados por la Sala Tercera (numeral 8);
- Por daños y perjuicios causados por las infracciones en que incurran los funcionarios o entidades que hayan proferido un acto administrativo, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas (numeral 9); y,
- De la Responsabilidad Directa por defectuosa o deficiente prestación de los servicios públicos (numeral 10).

El referido artículo 97 es del siguiente tenor:

**“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, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule;

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 impugnado;

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...”.

Los razonamientos jurídicos esbozados, ponen de relieve que **los tres (3) supuestos indemnizatorios corresponden a situaciones fácticas diferentes**

**e independientes entre sí<sup>1</sup>, las cuales igualmente obedecen a causas de pedir distintas, con características especiales en cada caso; motivo por el cual, cobra vital relevancia para este tipo de Demandas indicar el supuesto sobre el cual se fundamenta,** pues, las decisiones de esta Sala, en base al Principio de Justicia Rogada que rige en estos Procesos, deben circunscribirse estrictamente sobre lo peticionado.

Por lo tanto, no le es dable a un demandante entablar una Acción con base a dos (2) sustentos de responsabilidad distintos, que es lo que sucede en esta ocasión, pues pareciese<sup>2</sup> que los apoderados judiciales de **JORGE RUBEN ROSAS BEIRO** fundamentaran la Demanda que nos ocupa reclamando una responsabilidad de la Policía Nacional derivada simultáneamente de los numerales 9 y 10 del Código Judicial.

La imposibilidad de tal situación, obedece al hecho que, el numeral 9 refiere a 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 ejercerla cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado; mientras que el numeral 10 refiere a las indemnizaciones en las que sea responsable el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios a ellos adscritos.

**Por ende, tenemos que en el negocio jurídico en estudio no se logra determinar con claridad si el fundamento de la Acción nace por responsabilidad del Estado como producto de la infracción en que ha incurrido un funcionario o entidad pública en el ejercicio de sus funciones,**

---

<sup>1</sup> Ello, sin perjuicio que otras normas especiales disponen supuestos de Responsabilidad Patrimonial en los que el Estado Panameño está llamado a hacer frente, como lo son las dispuestas en el artículo 1644 y siguientes del Código Civil; el artículo 128 y siguientes del Código Penal, cuando la responsabilidad derive de la comisión de un delito; y las normas de Contratación Pública cuando de responsabilidad contractual se refiere, entre otras disposiciones legales con las que se debe cumplir.

<sup>2</sup> utilizamos el término pareciese, toda vez que, reiteramos, no especifica expresamente el numeral del artículo 97 sobre el cual la Acción se sustenta.

**o si se trata de una responsabilidad directa del Estado por el mal funcionamiento de los servicios públicos.**

En este punto, resulta oportuno destacar que en ocasiones anteriores esta Sala ha indicado que la Demanda es procedente en aquellos casos en que los hechos de la misma evidencien sobre cuál supuesto indemnizatorio es sustentada, aun cuando dicho supuesto no sea especificado expresamente; no obstante, los hechos de la Acción objeto de nuestro estudio no permiten determinar sobre qué supuesto indemnizatorio descansa, por lo tanto, no es viable eximir al demandante de esta omisión, por cuanto que, de lo contrario ello conllevaría a hacer presunciones sobre el sustento de las pretensiones.

Sobre el particular, no podemos dejar de lado que la correcta determinación del supuesto indemnizatorio es un requisito esencial con el que debe cumplir el demandante para accionar en este tipo de Procesos, y como vemos, la propia Demanda tampoco permite identificar tal supuesto indemnizatorio. De ahí que la imprecisión en que ha incurrido la parte actora no permita que se le dé curso a la Demanda.

En virtud de lo anterior, debe resaltarse la importancia que el accionante indique con claridad sus pretensiones y además especifique las disposiciones del ordenamiento jurídico en que se fundamentan, debido a que el cumplimiento de este requerimiento dilucida al juzgador los aspectos sobre los cuales enfocar su análisis y emitir su decisión conforme a Derecho.

De lo contrario, tendría el operador de Justicia que emprender una búsqueda encaminada a interpretar la posición del Demandante, a fin de determinar el fundamento de sus pretensiones y cuáles son las normas que amparan la misma, situación que, reiteramos, no le es dable en virtud del

Principio de Justicia Rogada<sup>3</sup>, que de acuerdo a pronunciamientos previos de esta Sala, implica que *"el juzgador conoce solo lo que las partes someten a su decisión y, por ello, debe fallar de conformidad con lo preestablecido en la demanda"*

Por consiguiente, en atención a la diversidad de supuestos que generan Responsabilidad Patrimonial del Estado por daños y perjuicios, y los elementos particulares que en cada uno deben acreditarse para que se configure la responsabilidad, **la jurisprudencia ha establecido como requisito esencial para la admisión de este tipo de demanda, que la parte actora fundamente el tipo responsabilidad que se le atribuye al Estado, sobre la cual debe girar el análisis de la Demanda planteada, a efectos de precisar la procedencia de las pretensiones de la parte actora.**

Sobre este último aspecto, esta Sala Tercera ha sido enfática y se ha venido pronunciando recurrentemente sobre la responsabilidad que posee el actor de este tipo de acciones (Demandas de Indemnización), de indicar de manera expresa el numeral del artículo 97 del Código Judicial en el cual se enmarca la Demanda, como pre-requisito para darle el curso normal a las mismas. Esto, como recién señalamos, puede constatarse en un sin número de Resoluciones proferidas, de las cuales vale la pena traer a colación las siguientes:

Providencia de 6 de mayo de 2016

“En cuanto a ese primer punto, precisa señalar que este Tribunal ha señalado que la viabilidad de darle curso normal a una demanda de indemnización depende de que la parte recurrente señale como se enmarca la responsabilidad del Estado en las causales establecidas en el artículo 97, sin embargo, **también ha sostenido que ese criterio no se ciñe únicamente a la indicación abstracta de la norma, sino también al sustento enmarcado en dicha norma, motivo por el cual efectivamente esta Sala ha eximido la omisión de la mención del numeral, cuando de la demanda se desprende de cuál de ellos se sustenta la pretensión.**

---

<sup>3</sup> De acuerdo al tratadista Eduardo Couture, en su obra Fundamentos de Derecho Procesal Civil, citado en recurrentes Fallos de esta Sala Tercera, el "principio dispositivo o de justicia rogada" que rige en materia de amparo, limita a "las partes a fijar el objeto del proceso, limitando de esa forma las facultades del tribunal".

Al respecto estima este Tribunal de Alzada, **que como el demandante sólo menciona los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, y que de los hechos de la demanda se pudiera desprender que la situación planteada también pudiera enmarcarse en el numeral 8 del mencionado artículo 97, no es viable eximir al demandante de esta omisión, por cuanto que, de lo contrario ello conllevaría a hacer presunciones sobre el sustento de las pretensiones.**

Así las cosas, este Tribunal de Alzada no concuerda con el planteamiento del recurrente, en cuanto que el Sustanciador en el Auto apelado está señalando que no se invoca la fuente de derecho, y por otro lado reconoce la indicación del artículo 97 del Código Judicial, pues, en demanda como la que nos ocupa, no se trata precisamente de la indicación de la fuente de derecho, sino **precisamente de que por lo menos se pueda desprender de la demanda de cuál de los numerales (8, 9 y 10) del artículo 97 del Código Judicial queda sustentada la pretensión.**

...

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...** (El resaltado es del Despacho)

Resolución de 11 de diciembre de 2013

“Quien apela la resolución que admite la demanda contencioso administrativa de indemnización presentada en nombre de Mitzila Donado de Ciniglio, arguye tres causas para su inadmisión: 1) la concurrencia de dos fundamentos distintos de responsabilidad del Estado; 2) la prescripción del término para interponer la demanda; y, 3) la falta de agotamiento de la vía penal como presupuesto para exigir la responsabilidad civil derivada del delito.

**En cuanto a la concurrencia de dos fundamentos de responsabilidad del Estado, el recurrente señala, que la actora fundamentó su demanda en los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, cuando no es posible demandar en forma conjunta dos supuestos distintos de responsabilidad del Estado.** Sobre el particular esta Superioridad debe indicar, que el artículo 97 del Código Judicial establece que la Sala Tercera es competente para conocer de las demandas de indemnización contra el Estado, por responsabilidad personal del funcionario, cuando resulten daños y perjuicios por actos reformados o anulados por la Sala Tercera (numeral 8); por daños y perjuicios causados por las infracciones en que incurran los funcionarios y entidades que hayan proferido un acto administrativo, en el ejercicio de sus

funciones o con pretexto de ejercerlas (numeral 9); y, de la responsabilidad directa por defectuosa o deficiente prestación de los servicios públicos, exigibles por acción directa (numeral 10).

**En la demanda instaurada, el actor apunta como fundamento de derecho los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, como origen de la responsabilidad extracontractual del Estado, es decir, no especifica en cuál de las dos causales fundamenta su demanda, lo cual no permite a la Sala realizar el análisis de la pretensión planteada y su procedibilidad, así como el término de prescripción aplicable, situación que imposibilita la admisión de la demanda de indemnización presentada.**

...

Por lo expuesto, el resto de la Sala Contencioso Administrativa, considera que lo procedente es no admitir la demanda de indemnización..., en virtud de que el actor no precisó en qué numeral del artículo 97 del Código Judicial fundamenta su pretensión y bajo este prisma, lo que corresponde es la revocación de la resolución venida en grado de apelación.

En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran 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, PREVIA REVOCATORIA de la Resolución de 14 de octubre de 2011, NO ADMITEN la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, interpuesta por el licenciado José Lasso Perea, en nombre y representación..., para que se condene a la Caja de Seguro Social, al pago de cinco millones (B/5,000.000.00), en concepto de daños y perjuicios." (El contenido en negrita es nuestro).

Visto lo anterior, ha quedado de manifiesto que la incongruencia en la determinación del fundamento legal en el cual apoya el pretensor su Demanda Indemnizatoria presta suficiente mérito para que no sea admitida, a la luz del criterio sentado por la propia Sala Tercera respecto de la situación de marras.

## **2. Sobre la incorrecta designación de las partes.**

Por otra parte y aun cuando la omisión anotada en el epígrafe previo implica por sí sola la inadmisión de la Demanda, advertimos que el actor tampoco ha cumplido a cabalidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, debido a que ha omitido hacer alusión al Procurador de la Administración y el rol que le ocupa, puesto que, de conformidad con lo

dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, interviene en el presente Proceso en representación de los intereses de la Entidad demandada.

Sobre el particular, consideramos oportuno manifestar que si bien, la omisión contenida este apartado no conlleva “*per se*” que la Acción no sea admitida, la realidad es que del estudio integral de la misma se han evidenciado la concurrencia de otros defectos que conforme a la Ley impiden que pueda 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, en concordancia con el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, a la Demanda en estudio no se le debe dar curso, y en ese sentido nos pronunciaremos.

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 de Abogados LEZCANO NAVARRO DESPACHO JURÍDICO, actuando en nombre y representación de **JORGE RUBEN ROSAS BEIRO**, para que se condene al Estado Panameño, por conducto de la Policía Nacional, al pago de doscientos cincuenta mil balboas con 00/100 (B/.250,000.00), en concepto de daños ocasionados.

Notifíquese,

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

**KATIA ROSAS**  
**SECRETARIA**