

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

**Panamá, siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021).**

**VISTOS:**

El resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocen del recurso de apelación presentado por el Procurador de la Administración en contra de la Providencia de 21 de octubre de 2019, por medio de la cual el Magistrado Sustanciador admitió la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, Corregida, interpuesta por el Licenciado Javier Alcides De León, actuando en nombre y representación de ROSHELYN NIKOL VERGARA FRANCO, para que se condene al Ministerio de Educación (Estado Panameño), al pago de Dos Millones de Balboas (B/.2,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios derivados de la mala prestación del servicio público.

**I. ARGUMENTOS DEL APELANTE**

Mediante Vista Número 1414, de 2 de diciembre de 2019, visible a fojas 29 a 41 del expediente judicial, el apelante promuevé y sustenta oportunamente la alzada, solicitando a este Tribunal que, en virtud del artículo 50 de la Ley 135 de 1943, REVOQUE la Providencia de 21 de octubre de 2019, consultable a foja 24 del dossier y en su lugar NO ADMITA la demanda, toda vez que la misma no cumple los requisitos de admisibilidad.

Explica que la demandante pretende que se declare responsable al Estado, por conducto del Ministerio de Educación, por supuestos daños y perjuicios causados por la mala prestación del servicio público; y que a su vez fundamenta su demanda en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, que se refiere a las indemnizaciones por la responsabilidad del Estado por daños y perjuicios originados por infracciones cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la cual requiere pronunciamiento judicial previo para ejercer la acción, en este caso la Sentencia 253 de 5 de octubre de 2018. Que para este tipo de demandas, la prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito se basa en el artículo 1706 del Código Civil y es de un año desde la ejecutoria de la sentencia penal.

Cimentando el recurso, en que se incumplió con el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 1706 del Código Civil, al presentar copia autenticada de la sentencia penal en la cual la parte actora fundamenta su pretensión, sin aportar constancia que la misma se encuentre debidamente ejecutoriada, por lo que no se puede establecer si efectivamente el proceso penal objeto de la acción presentada concluyó, pues no hay certeza si alguna de las partes involucradas en el proceso penal haya hecho uso del derecho de impugnación que posee en estos casos y si la acción contencioso administrativa pudiera ser entonces ejercitada prematuramente, lo que la haría extemporánea. Para demandas producto de la responsabilidad civil derivada del delito, el actor debió haber primero demostrado que la sentencia se encontraba ejecutoriada y en firme, para que se considere prueba válida en el proceso, lo que no ocurrió; tampoco demostró que considerando el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, realizó gestiones previas ante el funcionario que custodia las sentencias originales a fin de obtener dicha constancia y que le fuera negada.

Considera que la acción incumple lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 97 numeral 9 del Código Judicial, referente a la expresión de las disposiciones que se estiman violadas y concepto de la violación, en relación a las normas regulatorias de las funciones propias de la institución demandada, que eventualmente podrían derivar en una responsabilidad por parte del

Estado, las cuales señala no fueron invocadas por la parte actora en su demanda, quien en su lugar, cita únicamente normas genéricas sobre responsabilidad Civil, lo cual es insuficiente para el presente tipo de demandas.

Expone que un presupuesto exigido en demandas de indemnización basadas en el precitado numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, es que el daño haya sido cometido por un funcionario en el ejercicio de sus funciones, por lo que era necesario e imprescindible que el actor enunciara y expusiera como vulneradas normas del marco legal de las funciones del Ministerio de Educación y cómo habían sido infringidas por el servidor de la entidad, pero no lo hizo, por lo que no hay sustento normativo que permita considerar las pretensiones del recurrente.

**II. OPOSICIÓN A LA APELACIÓN**

La demandante presenta oposición a la apelación el día 12 de diciembre de 2019, visible a fojas 43 a 48 del expediente, solicitando confirmar la resolución apelada.

Fundamenta su acción, en que la demanda corregida reúne los requisitos básicos y formales de admisibilidad, ya que el espíritu del artículo 44 de la Ley 135 de 1943, ha sido cumplido, pues con la demanda se aportó copia autenticada de la Sentencia 253 de 5 de octubre de 2018, donde se condena al funcionario del Ministerio de Educación, debidamente autenticada y notificada a la víctima; señalando que la acción se interpuso dentro del término de prescripción previsto en el artículo 1706 del Código Civil, por lo que no es extemporánea.

En cuanto al numeral 4 del artículo 43 de Ley 135 de 1943, estima que en la demanda admitida por el Magistrado Sustanciador, se establecieron las disposiciones infringidas, transcribiéndolas de manera individualizada y se expusieron los conceptos de violación, explicándolos de forma entendible.

Alega que la jurisprudencia indica que la naturaleza de estas demandas no son propiamente contencioso administrativas, sino para determinar la responsabilidad civil del Estado frente a sus actuaciones; y que en la demanda se han establecido claramente los hechos generadores del daño, la realización de un proceso penal, identificación de los victimarios que resultaron condenados y se señaló que eran funcionarios públicos en

funciones, pertenecientes al Ministerio de Educación.

Considera que el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, establece los requisitos de admisibilidad exigidos a las demandas, sin mayores formalismos y que se cumplieron, como así lo verificó el Magistrado Sustanciador; requisitos que en caso de excesivo formalismo y de conceder la apelación, irían en detrimento de la Tutela Judicial Efectiva y del artículo 215 de la Constitución Política de la República, que busca el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial, coartando el acceso a la justicia por formalismos rigurosos.

**III. DECISIÓN DE LA SALA**

De lo expuesto por las partes, y cumplidos los trámites legales correspondientes, procede esta Colegiatura a resolver el recurso de apelación interpuesto, previas las siguientes consideraciones.

En la demanda que nos ocupa, la pretensión de la parte actora consiste en que se encuentre responsable al Estado por conducto del Ministerio de Educación y se le condene al pago de una indemnización de Dos Millones de Balboas (B/.2,000.000.00), por los presuntos daños y perjuicios derivados de la supuesta prestación deficiente del servicio público y que fueron causados a su representada, en accidente de tránsito ocasionado por un funcionario del Ministerio de Educación, en el ejercicio de sus funciones y quien fuera declarado penalmente responsable, conforme a Sentencia 253 de 5 de octubre de 2018, dictada por el Juez de Garantías de la Provincia de Coclé.

El apoderado legal de la demandante sustenta su acción en el numeral 9 el artículo 97 del Código Judicial (Cfr. f. 13), que es aplicable a las demandas de indemnización por razón de la responsabilidad del Estado, en virtud de daños y perjuicios que originados en las infracciones en que incurran funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas; la cual requiere que dicha responsabilidad haya sido prejudicialmente reconocida, como medio de acceso a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Para poder examinar el argumento del apelante, relacionado al incumplimiento del requisito contemplado en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, al presentar copia de la

sentencia penal en la que fundamenta su acción, sin la debida constancia de su ejecutoría, debemos previamente remitirnos al artículo 1706 del Código Civil, que es aplicable para este tipo de acciones en virtud de lo dispuesto en el artículo 57-C de la Ley 135 de 1943; toda vez que, en la Ley 135 de 1943, no existe un periodo de prescripción claramente establecido para las acciones de indemnización basadas en reclamaciones de daños y perjuicios originados por infracciones cometidas por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, amparadas en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial y las acciones producto de la mala prestación de los servicios públicos, amparadas en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial.

Según el artículo 1706 del Código Civil, la prescripción de la acción civil para exigir responsabilidad por obligaciones derivadas de la culpa o negligencia, se contará a partir de la ejecutoría de la sentencia penal y su término será de un año.

El artículo 44 de la Ley 135 de 1943, contiene uno de los requisitos de admisibilidad de las demandas, que establece que a la misma deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, según los casos.

En virtud de ambas normas, el criterio aplicado por la Sala en los casos de acciones de indemnización por responsabilidad del Estado, que tengan su fundamento en sentencias penales, es que la parte actora debe acompañar la demanda de una copia de la sentencia penal que sustenta la pretensión, debidamente autenticada, con constancias de su notificación y de su ejecutoría.

En el presente caso, el punto de partida para el cálculo del periodo de prescripción arriba señalado y del término oportuno para poder acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sería la fecha de ejecutoría de la Sentencia 253 de 5 de octubre de 2018, por lo que conocer dicha información es determinante para la causa.

De la revisión del expediente judicial, podemos constatar que la parte actora presentó copia debidamente autenticada de la sentencia penal con la demanda corregida, sin embargo se observa que no aportó constancia o certificación que acredite que ésta se encuentre en firme y ejecutoriada; es decir, que contra ésta no se haya interpuesto

algún recurso. Por lo tanto, este Tribunal de Apelaciones no tiene certeza de cuál es la fecha de ejecutoria de la citada sentencia, por ende la demandante no ha probado que la misma se encuentre ejecutoriada y en firme, para que de esta forma se le pueda dar curso a la presente demanda.

Tampoco consta en el expediente, como bien lo señala el Procurador de la Administración en su recurso de apelación, que la parte actora haya demostrado, a efectos de aplicar el artículo 46 de la Ley 135 de 1943, que realizó las gestiones previas ante el funcionario que custodia las sentencias originales a fin de obtener dicha constancia y que la misma le fuera negada, ni figura en el texto de libelo, solicitud expresa, amparada en el precitado artículo 46, requiriendo al Tribunal que, previo a la admisión de la demanda, solicite la certificación de ejecutoria de la sentencia y aunque de la revisión de las constancias del dossier, se aprecia que a foja 21, en la sección de pruebas de la demanda corregida, se solicita prueba de informe al Tribunal, consistente en oficiar a la Oficina Judicial del Sistema Penal Acusatorio de la Provincia de Coclé, a efectos de que remitan copia debidamente autenticada de la carpeta penal N°2016-0002-0033, conforme lo señaló la Sala en su Auto de 14 de agosto de 2008, no es factible requerir mediante prueba de informe un documento que debió ser adjuntado por la parte al tiempo de interposición de su demanda, ya que se estaría adelantando a una fase probatoria que no corresponde al tiempo y tipo de trámite inicial o procedimental para los Procesos Contencioso Administrativos.

En relación a la ejecutoria de las sentencias penales el artículo 136 del Código Procesal Penal dispone que las resoluciones judiciales se ejecutorian por el solo transcurso del tiempo y una resolución queda ejecutoriada o firme cuando no admite dentro del mismo proceso ningún recurso, porque no procede o porque no ha sido interpuesto dentro del término legal.

Al no contar este Tribunal con la constancia de la ejecutoria de la sentencia, cabría la posibilidad que alguna de la partes del proceso penal hubiese hecho uso de la facultad que dispone de recurrir la decisión judicial y, como consecuencia de ello, no existe seguridad de que el proceso penal haya concluido; que la demanda de indemnización haya sido interpuesta dentro del término oportuno; y, que la misma no resulte extemporánea, por prematura.

60

Hay que destacar que solo después de ejecutoriada la sentencia penal, empezaría ésta a surtir efectos legales; podría constituir prueba válida dentro del proceso contencioso administrativo; pudiera determinarse el término oportuno para impetrar la causa en esta jurisdicción; y, se podría determinar si cabe responsabilidad del Estado enmarcada en alguno de los supuestos del artículo 97 del Código Judicial, como ha sido mantenido por la jurisprudencia de la Sala. (Cfr. Auto de 2 de marzo de 2020, Auto de 4 de mayo de 2016 y Auto de 12 de abril de 2012).

Por lo antes expuesto, al no contar con toda la información completa requerida para evaluar adecuadamente la causa, estamos de acuerdo en estimar que la demanda presentada incumple la obligación contemplada en el artículo 44 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el artículo 1706 del Código Civil y el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial.

En relación al segundo argumento del apelante, sobre el incumplimiento del numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, en concordancia con el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, coincidimos con el representante del Ministerio Público, en considerar que la parte actora no honró su obligación de expresar las disposiciones que se estiman violadas y explicar el concepto de la violación, orientado en señalar como infringidas específicamente normas que regulan las funciones del servidor público declarado penalmente responsable o de la institución demandada, es decir del Ministerio de Educación y detallar claramente en qué consistía su infracción por la actuación de parte de la administración, en el ejercicio de sus funciones, lo que es pre-requisito en los supuestos amparados bajo el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial. Toda vez que al sustentar la acción únicamente en normas relacionadas a la responsabilidad civil en general contenidas en el Código Civil y Código Judicial, no queda claramente acreditado que el daño alegado, haya sido producto de la infracción cometida por el servidor público en el ejercicio de sus funciones y en contra de las normas legales que regulan dichas funciones, para que así el Tribunal realice el análisis lógico-jurídico de comparar los hechos aducidos contra las normas infringidas, con el fin de determinar si efectivamente existe una responsabilidad civil extracontractual indemnizatoria del Estado. La Sala ha

21

mantenido este criterio en resoluciones como el Auto de 12 de junio de 2012 y el Auto de 2 de diciembre de 2019.

Podríamos manifestar que, conforme al principio dispositivo y al ser rogada la justicia contencioso administrativa, donde es la parte actora quien delimita el curso del proceso con lo que solicita y alega; el no haber aportado como normas infringidas, las que regulan las funciones específicas y concretas del servidor público en ejercicio de funciones o prestados por la entidad demanda, para así determinar cómo fueron incumplidas, y en qué consistió la infracción, coloca al Tribunal en una posición encallada, en la cual, mal puede evaluar adecuadamente los hechos alegados, en contraste con dichas normas, para así constatar si efectivamente hubo una infracción del funcionario público en el ejercicio de sus funciones y si ello, posee un nexo causal con el supuesto daño alegado. Esta Magistratura no puede presumir lo que las partes deben exponer claramente en sus escritos; hacerlo sería contrario a los principios de imparcialidad, equidad y congruencia.

En cuanto a lo aducido por la parte actora, en relación a que este tipo de demandas por naturaleza no son propiamente contencioso administrativas, si no de responsabilidad civil para el Estado y que el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, no contempla mayores formalismos en relación a los requisitos exigidos a las demandas, consideramos oportuno señalar que este Tribunal acotó en el Auto de 25 de julio de 2013 que los presupuestos establecidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, son requisitos indispensables para la presentación, ante esta Sala, de cualquier tipo de demanda, y no son exclusivos de las demandas de nulidad o plena jurisdicción; esto incluye las demandas de indemnización, las cuales deben cumplir con las formalidades y requisitos mínimos básicos, establecidos por ley dentro de los procesos contencioso administrativos y no es el principio de Tutela Judicial Efectiva una carta blanca en la cual ampararse para evadir sus deberes procesales; fallar en cumplir dichos deberes impide darle curso a la acción y conlleva la no admisión de la demanda, en base a lo establecido por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946.

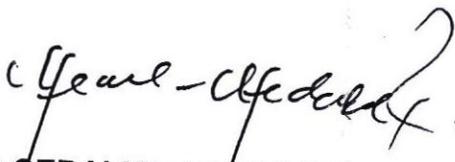
Concluido nuestro análisis de las constancias visibles en el expediente en esta

62  
P

etapa procesal, al no compartir la decisión del A-Quo, el Tribunal opina que le asiste la razón al recurrente; de ahí que en virtud del principio de economía procesal y basados en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, por incumplimiento de algunos de los requisitos mínimos básicos de las demandas contencioso administrativas, consideramos que lo procedente es revocar la resolución anterior y en su lugar no darle trámite a la demanda.

En mérito de lo expuesto, 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 Providencia de 21 de octubre de 2019 y en su lugar **NO ADMITEN** la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, Corregida, interpuesta por el Licenciado Javier Alcides De León, actuando en nombre y representación de **ROSHELYN NIKOL VERGARA FRANCO**, para que se condene al Ministerio de Educación (Estado Panameño), al pago de Dos Millones de Balboas (B/.2,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios derivados de la mala prestación del servicio público.

Notifíquese,

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

  
EFREN C. TELLO C.  
MAGISTRADO

  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 26 DE Mayo DE 20 21

A LAS 2:10 DE LA Tarde

A Procurador de la Administración

  
Firma