



REPÚBLICA DE PANAMÁ

ÓRGANO JUDICIAL CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintiuno (21) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Procuraduría de la Administración, actuando a favor de los intereses del Estado, sustentó ante el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema, recurso de apelación contra la Resolución de 26 de junio de 2024, visible a foja 33 del expediente judicial, mediante la cual se admite la demanda contenciosa administrativa de indemnización para que se condene al Ministerio de Salud, en lo relativo a la emisión de la Resolución N°489-RDG de 20 de octubre de 2023.

SUSTENTACIÓN DE RECURSO DE APELACIÓN

La Procuraduría de la Administración, por medio de la Vista Número 42 de 8 de agosto de 2024, presenta recurso de apelación, fundamentando lo siguiente:

“...

2.1 La demanda ensayada omite mencionar cual de los supuestos previstos en el artículo 97 del Código Judicial da lugar a la demanda de indemnización.

Desde esta perspectiva, una vez revisado el libelo de la demanda, queda claro que el demandante soslayó mencionar en cual de los tres (3) supuestos contenidos en el artículo 97 del Código Judicial, sirve de fundamento para derivar la responsabilidad en el artículo 97 del Código Judicial, sirve de fundamento para derivar la responsabilidad civil al Estado Panameño, por tanto, al desconocerse la causa de pedir que sustenta la pretensión del actor, ello es suficiente motivo para inadmitir la presente demanda, toda vez que la Sala tendría que emprender un análisis de los distintos supuestos indemnizatorios y a la Procuraduría le limitaría ejercer una defensa adecuada y efectiva en los intereses de la entidad demandada, ante la indeterminación de la causa específica que a criterio del demandante a la responsabilidad civil al Estado Panameño.

“...

2.2 La demanda solicita la nulidad del acto administrativo incongruente con la pretensión indemnizatoria.

Observa este Despacho que la demanda en cuestión solicita la nulidad del acto administrativo impugnado. Sin embargo, con respecto a lo que se demanda, el actor solicitó declarar que el Estado Panameño por conducto del Ministerio de Salud

es responsable directo de la ingesta de jarabe expectorante sin azúcar contaminado con dietilenglicol de que fue víctima **EFRAIN ALEXIS CASTILLO OJO**, a consecuencia de la deficiente prestación de servicio de la Caja de Seguro Social, lo que fue negado mediante acto administrativo.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la presente demanda de indemnización, soslaya que el objeto en este tipo de procesos generalmente, busca comprobar la existencia de un daño, la causa y la vinculación entre el daño y la causa, como consecuencia, obtener el pago de una compensación económica.

Sin embargo, el demandante con la presente acción entre sus pretensiones busca además que se declare nulo el acto administrativo impugnado, ello totalmente incongruente con el objeto de las demandas indemnizatorias que se proponen generalmente, para obtener un pago en concepto de indemnización económica equivalente al supuesto daño causado.

...

2.3 La demanda no identifica correctamente los sujetos pasivos de la acción indemnizatoria.

El demandante identifica como parte demandante, al Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Salud, representando en su momento por el Doctor Luis Francisco Sucre. Sin embargo, en su explicación de lo que se demanda, señaló que es responsable directo, a consecuencia de la deficiente prestación de servicio de la Caja de Seguro Social.

De lo anteriormente expuesto, se desprende que además se responsabiliza de la deficiente prestación del servicio a la Caja de Seguro Social, pero esta entidad pública no se menciona en la demanda como sujeto pasivo o parte demandada en la acción indemnizatoria.

De este modo, la presente demanda adolece de identificar correctamente los sujetos pasivos y posibles responsables civiles de la acción indemnizatoria, como consecuencia, ello no permite ejercer una adecuada defensa en los intereses de la entidad demandada, sin menoscabar el derecho de defensa que también le asiste a la Caja de Seguro Social.

...

Según los argumentos presentados por la parte actora, solicita que se revoque el auto impugnado y no admita la demanda.

OPOSICIÓN AL RECURSO DE APELACIÓN

El licenciado Efraín Alexis Castillo Espinosa, actuando en nombre y representación de Efraín Alexis Castillo Ojo, presenta oposición al recurso de apelación, fundamentando lo siguiente:

“...

TERCERO: El señor Efraín Alexis Castillo Ojo, acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo por el desconocimiento de un derecho subjetivo consistente en el reconocimiento como víctima afectada por dietilenglicol y se le otorgue el derecho a recibir la Indemnización correspondiente a la pensión vitalicia, por la ingesta de Jarabe Expectorante Sin Azúcar contaminado con dietilenglicol, conforme a lo establecido en la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, la Ley 20 de 26 de marzo de 2013, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, la Ley 13 de 7 de abril de 2015, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, y la Ley 20 de 2013 y la Ley 80 de 20 de marzo de 2019, que modifica artículos de la ley 13 de 2010, que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol, y establece una pensión vitalicia especial, derecho que ha sido vulnerado por el acto administrativo identificado como Resolución N°489-RDG, fechada veinte (20) de octubre de dos mil veintitrés (2023), emitida por el Ministerio de Salud.

CUARTO: Es la violación del derecho subjetivo a la Indemnización correspondiente a la pensión vitalicia instituido en la Ley 13 de 29 de marzo de 2010, la Ley 20 de 26 de marzo de 2013, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, la Ley 12 de 7 de abril de 2015, que modifica artículos de la Ley 13 de 2010 y la Ley 20 de 2013 y la Ley 80 de 20 de marzo de 2019, que modifica la Ley 20 de 2013 y modifica artículos de la Ley 13 de 2010, de donde surgen las condiciones sustantivas necesarias para activar la posibilidad de que, el actor acuda al Tribunal mediante demanda contenciosa administrativa de indemnización, con pretensión orientada a que el Tribunal declare que se le reconozca este derecho subjetivo que le ha sido vulnerado.

..."

En base a lo expresado, solicita que se niegue el recurso de apelación y se confirme la admisión.

DECISIÓN DE LA SALA

Corresponde al resto de los Magistrados que integran la Sala, resolver la apelación planteada, previa a las siguientes consideraciones:

Inicialmente este Tribunal de Segunda Instancia acota que todo aquel que acude a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ya sea a través de una demanda de plena jurisdicción, de nulidad, de indemnización o de cualquier otro tipo, no debe desconocer que la admisión de estas acciones está sujeta al cumplimiento de los requisitos que establece la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en cuyo artículo 50 claramente se dispone que: *"No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades..."*.

Tampoco debe interpretar que la exigencia, por parte del Tribunal, de la observancia de dichos requerimientos se convierte en una lesión al precepto jurídico de la tutela judicial efectiva; es decir, la tutela judicial efectiva de ninguna manera implica la exoneración a la parte actora del cumplimiento de los requisitos mínimos de admisibilidad que establece la Ley 135 de 1943, modificado por la Ley 33 de 1946, ni la misma debe invocarse como justificación para darle curso a una demanda que no reúne los elementos necesarios para ser admitida.

Observa este Despacho, que, a través de la Resolución de 26 de junio de 2024, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contencioso administrativa de

indemnización, entendiéndose que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad de toda acción que se interponga ante esta Jurisdicción.

Así las cosas, el Procurador de la Administración, fundamentó su recurso de apelación, señalando que el negocio jurídico bajo examen, considera que no cumple con el artículo 97 del Código Judicial, que la demanda solicita la nulidad del acto administrativo lo que es incongruente con la pretensión indemnizatoria, y la demanda no identifica correctamente los sujetos pasivos de la acción indemnizatoria.

En ese sentido, resulta conveniente examinar, en primer lugar, cuál es la pretensión que motiva la acción presentada, a fin de determinar si en efecto, la misma cumple o no los requisitos necesarios para ser admitida.

En el apartado lo que se demanda, visible a foja 3 del expediente judicial solicita a la Sala Tercera realice las siguientes declaraciones:

“... ”

1. Declare que el Estado Panameño por conducto del Ministerio de Salud es responsable directo de la exposición e ingesta de Jarabe Expectorante Sin Azúcar contaminado con dietilenglicol de que fue víctima EFRAIN ALEXIS CASTILLO OJO, a consecuencia de la deficiente prestación de Servicio de la Caja de Seguro Social, lo que fue negado mediante acto administrativo identificado como **Resolución N°489 RDG, fechada 20 de octubre de 2023**, emitida por el Ministerio de Salud, firmada por la Doctora **IVETTE BERRIO AQUÍ**, viceministra de Salud, mediante la cual se resuelve **NO RECONOCER** la condición de víctima afectada por dietilenglicol y se le **NIEGA** a mi representado el derecho a la pensión vitalicia, acto administrativo confirmado mediante **Resolución N°721 RDG, fechada 24 de enero de 2024**, emitida por el Ministerio de Salud, firmada por la Doctora **IVETTE BERRIO AQUÍ**, Viceministra de Salud.
2. Condena al Estado Panameño por conducto del Ministerio de Salud como responsable directo de la exposición e ingesta de Jarabe Expectorante Sin Azúcar contaminado con dietilenglicol de que la víctima **EFRAIN ALEXIS CASTILLO OJO**, a **RECONOCER** su condición de víctima afectada por dietilenglicol y a pagarle la **PENSION VITALICIA** en concepto de indemnización como paciente expuesto a medicamentos contaminados con dietilenglicol.

En primer lugar, pasaremos a pronunciarnos respecto al argumento del apelante que se refiere al hecho que el demandante no indicó en cuál de los supuestos contenidos en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, enmarca su demanda.

Siendo ello así, debemos indicar que el artículo 97 del Código Judicial, señala la competencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en materia de

responsabilidad patrimonial del Estado Panameño, de tipo extracontractual, y la misma distingue tres clases de recursos a saber:

- 1- En el **numeral 8** de dicha norma, se expresa la indemnización que debe responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que reforme o anule la Sala Tercera; por ejemplo: Luego de sentencia favorable que resuelva sobre una acción contencioso administrativo de plena jurisdicción,
- 2- En el **numeral 9** se destaca la indemnización por razón de responsabilidad solidaria del Estado y las entidades públicas, debido a daños y perjuicios habidos de las infracciones en que hayan incurrido en el ejercicio de sus funciones funcionarios o entidades públicas emisores del tal acto; para ello señala la jurisprudencia que debe concurrir previamente sentencia condenatoria.
- 3- En el **numeral 10**, se establece la acción indemnizatoria de reparación directa al Estado y sus entidades públicas por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Por consiguiente, en atención a cada supuesto que genera responsabilidad al Estado corresponden a situaciones diferentes e independientes entre sí, 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 mantenerse estrictamente sobre lo petitionado.

En constante jurisprudencia, por ejemplo, la Sentencia fechada 3 de mayo de 2018, la Sala Tercera ha señalado que *"La jurisdicción contenciosa administrativa se activa en base (sic) al principio de justicia rogada, en el sentido que las partes son las que delimitan la materia y las pretensiones que deben ser objeto de análisis por parte del Tribunal. Entre estas delimitaciones está la de que esta Sala de la Corte debe fallar en base (sic) a las normas citadas por la parte actora como infringidas por el acto administrativo y en atención a su concepto de infracción."*

En relación al argumento señalado por el Procurador de la Administración en relación a la incongruencia de la pretensión indemnizatoria, sobre la solicitud de nulidad del acto administrativo, y la de obtener un pago en concepto de indemnización económica, se observa a foja 3 del expediente judicial, que la solicitud efectuada por la parte actora a través de su demanda, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, esta fundamentada en que se “ *Declara que el Estado Panameño por conducto del Ministerio de Salud es responsable directo de la exposición e ingesta de jarabe Expectorante Sin Azúcar ..., lo que fue negado mediante acto administrativo identificado como Resolución N°489 RDG, fechada 20 de octubre de 2023,...*”, “*Condena al Estado Panameño por conducto del Ministerio de Salud*” y que la cuantía de la demanda de indemnización contra el estado sea el reconocimiento del pago mensual de mil balboas (B/.1,000.00), que corresponden a la pensión vitalicia, en concepto de indemnización como paciente expuesto a medicamentos contaminados por dietilenglicol.

En relación a lo señalado por la Procuraduría de la Administración sobre la incongruencia con la pretensión indemnizatoria, con respecto a que el demandante entre sus pretensiones solicita que se declare nulo el acto administrativo Resolución N°489 RDG, fechada 20 de octubre de 2023.

Atendiendo la naturaleza jurídica, debemos señalar que la Demanda Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción se interpone contra un acto o resolución de la administración, a fin que se declare su invalidez o ineficacia, mientras que la Demanda Contencioso-Administrativa de Indemnización o Reparación Directa, busca que sean reparados todos los daños causados por una entidad estatal, ambos tipos de demandas reúnen requisitos únicos y distintos para su admisión, como lo son el agotamiento de la vía gubernativa para las primeras y, como el origen de la responsabilidad que se le atribuye al Estado en las segundas.

En ese sentido coincidimos con el argumento expresado por el Procurador, en que la demanda en estudio no se le debe dar curso, ante la incongruencia de

pretensiones, ya que el demandante pretende en una misma acción contenciosa solicitar la nulidad del acto y solicitar la reparación por daños y perjuicios al no ser reconocido como víctima afectada por dietilenglicol.

Por otra parte, el demandante no identifica correctamente los sujetos pasivos de la acción contenciosa, según fundamenta el Procurador de la Administración, sobre este punto no coincidimos con los argumentos señalados, ya que la parte actora identifica como entidad demandada al Ministerio de Salud.

Por lo antes expuesto, este Tribunal de Segunda Instancia estima que no debe dársele curso legal a la demanda presentada. Así, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, lo procedente es revocar el auto venido en apelación.

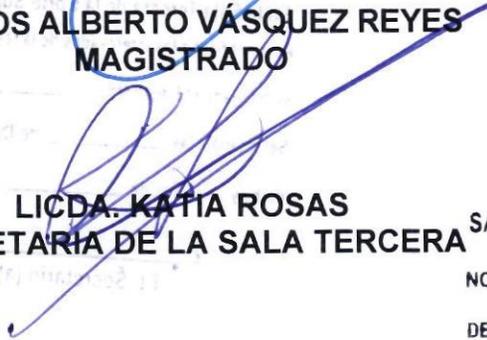
PARTE RESOLUTIVA

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, **PREVIA REVOCATORIA** de la Resolución de 26 de junio de 2024, emitida por el Magistrado Sustanciador, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de indemnización para que se condene al Ministerio de Salud, en lo relativo a la emisión de la Resolución N°489-RDG de 20 de octubre de 2023.

NOTIFÍQUESE,


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 25 DE Noviembre

DE 20 24 A LAS 8:43 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


FIRMA

En la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia,
Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,
se ha fijado el Edicto No. 3277 en lugar visible de la
Secretaria a las 4:00 de la Tarde
de hoy 22 de marzo de 20 24


El Secretario (a) Judicial

SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SECRETARIA DE JUSTICIA
CALLE DE LA JUSTICIA
CARTAGENA, COLOMBIA