

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Vista Número 1799

Panamá, 2 de octubre de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Indemnización.**

**Recurso de apelación en contra
de la Resolución que admitió la demanda.**

Expediente 894792023.

La firma forense Estudio Jurídico Araúz, actuando en nombre y representación de **Edgardo Josef Ávila Rodríguez**, solicita que se condene al Estado panameño por conducto de la **Autoridad del Canal de Panamá**, a pagar la suma de cinco millones de balboas (B/5,000,000.00), en concepto de daños materiales y morales ocasionados por el mal funcionamiento del servicio público adscrito a dicha entidad, y para que se hagan otras declaraciones.

**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 el artículo 109 del Código Judicial, en concordancia con los artículos 1132 y 1147 del mismo cuerpo normativo, para promover y sustentar recurso de apelación en contra de la Resolución de veintitrés (23) de agosto de dos mil veintitrés (2023), visible a foja 49 del expediente judicial, por la cual se admite la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior, solicitando al Tribunal que, conforme el criterio adoptado en su Resolución de 1 de diciembre de 2009, se confiera este recurso en el efecto suspensivo.

Es indispensable poner de relieve que la demanda de indemnización que ocupa nuestra atención, se sustenta, en primer lugar, en el artículo 97 (numeral 10) del Código Judicial, que se refiere a la competencia de la Sala Tercera para conocer las indemnizaciones en las que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos, el cual, nos permitimos citar:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios 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:

...

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... (Lo destacado es nuestro).

En atención a lo anterior, debemos indicar que el término para la interposición de este tipo de acciones, lo estipula el Código Civil, específicamente en su artículo 1706, el cual nos permitimos citar de la siguiente manera:

“Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o **para exigir responsabilidad derivadas de la culpa o negligencia** de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, **prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado.**

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, **la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa,** según fuere el caso.” (Lo resaltado y la negrita es de este Despacho).

De la norma transcrita, se observa que el término de ley para interponer acción de indemnización en contra del Estado, corresponde exactamente a un (1) año, computado en días calendario desde que se tenga conocimiento del agravio, o posterior a la ejecutoría de una sentencia penal o administrativa.

Ahora bien, este Despacho estima de vital importancia, citar el contenido del artículo 1644 y 1645, ambos del Código Civil, con la finalidad de esclarecer, el sentido y alcance de las acciones de indemnización que se interpongan en contra del Estado, veamos:

“Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

“**Artículo 1645.** La **obligación que impone el Artículo 1644** es exigible no solo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

...

El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son **responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada**, dentro del ejercicio de sus funciones...” (La negrita es de esta Procuraduría).

De las normas transcritas, podemos establecer que cuando se pretenda una acción indemnizatoria, exigiendo la condena del Estado por conducto de una institución, para obtener el pago de una suma de dinero, las normas aplicables serán las contenidas en el Código Civil.

Al respecto, queda claro que el Estado responde directamente por los actos culposos que cometan sus servidores, en el cumplimiento de sus funciones; es decir, que la indemnización que se pida deriva de una responsabilidad directa, no subsidiaria, ni indirecta. Caso distinto a cuando la demanda va dirigida en contra del servidor público contra el cual se haya declarado la culpa o negligencia, generando un posible daño como consecuencia del desarrollo de sus funciones o pretextando ejercerlas.

En este orden de ideas, este Despacho estima pertinente enfatizar que el objeto del caso en estudio, según lo indicado por la apoderada judicial de **Edgardo Josef Ávila Rodríguez** en el apartado de su escrito de demanda, denominado como “II. LO QUE SE DEMANDA”, guarda relación con las sanciones que le fueron impuestas por parte de la **Autoridad del Canal de Panamá**, por excusarse en la operación de un remolcador, por lo que, en tal sentido, señala lo siguiente:

“

...

1- Que el Estado Panameño, por conducto de la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (ACP), es responsable directo por el Daño moral y material causado a **EDGARDO JOZEF AVILA RODRIGUEZ, EN VIRTUD DEL DAÑO MATERIAL Y MORAL CAUSADO CON LAS SANCIONES IMPUESTAS POR EXCUSARSE EN LA OPERACIÓN DEL REMOLCADOR CERRO MAJAGUAL, JUSTIFICACIÓN CON SUSTENTO EN LA EMINACIÓN ARBITRARIA DEL TERCER MARINO DE LAS OPERACIONES DEL CANAL DE PANAMA Y NO ATENDIDA POR LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA.**

ELIMINACIÓN QUE HA SIDO DECLARADA COMO PRACTICA LABORAL DESLEAL EL 27 DE JUNIO DE 2022,

MEDIANTE SENTENCIA QUE QUEDÓ EJECUTORIADA EL 19 DE JULIO DE 2022 y que acredita el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA.

2- Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Estado Panameño pagarle a **EDGARDO JOZEF AVILA RODRIGUEZ, la suma de CINCO MILLONES DE DÓLARES (US\$ 5,000.000.00)**, en concepto de resarcimiento POR EL DAÑO MORAL y MATERIAL CAUSADO.

...” (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial) (El resaltado y mayúscula cerrada corresponde a la fuente citada)

En ese mismo hilo conductor de planteamientos, al apreciar el apartado del libelo descrito como “III. HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA”, vemos que el recurrente por medio de su apoderada judicial, plantea lo que a seguidas se anota:

“

...

SEGUNDO: Que desde que el Canal de Panamá ampliado inició labores el 26 de junio de 2016, mantuvo dentro de su funcionamiento la cantidad de TRES marineros en la posición Alfa, sobre la cubierta de los remolcadores, sin embargo, hubo un cambio repentino de las condiciones laborales para el 13 de abril de 2018 al disminuir la cantidad de marinos a bordo en DOS. Este Hecho sorprendió a nuestro representado, quien a partir del momento de tener conocimiento de este cambio (sic) repentino, actuó de acuerdo a lo establecido en la Ley, los reglamentos y la Convención Colectiva que le regula, invocando los riesgos y peligros para la tripulación sobre una situación no ensayada ni coordinada.

TERCERO: Que el 13 de abril de 2018, **EDGARDO JOZEF AVILA RODRIGUEZ**, fue programado para trabajar en el Remolcador CERRO MAJAGUAL, en el turno que iniciaba a las 12:00 a.m. y entre las asignaciones fue la de asistir con el remolcador en la posición ‘ALPHA’ al buque Norte 17, M/N OOCL CHINGINQ, no obstante la asistencia asignada fue excusada por falta de personal asignado a la apropiada operación del Remolcador y en atención a las responsabilidades de los capitanes de identificar situaciones peligrosas en el trabajo, de asegurar que las mismas sean corregidas de acuerdo a las normas existentes y de suspender cualquier tipo de trabajo que pueda representar un peligro para cualquier persona.

Que años después la Sala Tercera ha confirmado mediante sentencia de 27 de junio de 2022, **(LA CUAL QUEDÓ EJECUTORIADA EL 19 DE JULIO DE 2022)**, que la Autoridad del Canal de Panamá con tal medida - la eliminación de un tercer marino- incurrió en práctica laboral desleal contenida en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica del Canal de Panamá lo que confirma que esa medida corresponde a un mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos al Canal de Panamá y por tanto lo que

corresponde ahora es reparar el daño causado a nuestro mandante derivado de esta declaración.

CUARTO: Que la AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA mediante nota RHXL-2019-405 de 03 de octubre de 2019, comunicó a nuestro representado la suspensión por (60) días calendario por **'la suspensión de labores no autorizadas por la Autoridad, al no brindar asistencia con el remolcador CERRO MAJAGUAL, a un buque que estaba programado para transitar el Canal de Panamá e ingresar a las esclusas de Cocolí y por comportarse de manera inapropiada, perjudicando a la Autoridad, su imagen y la de su persona, faltas señaladas en los numerales 5 y 18k, respectivamente, de la lista de faltas y sanciones del Reglamento de Administración de Personal (RAP) de la ACP'**.

..." (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial) (El resaltado corresponde a la fuente citada)

Respecto a todo lo antes expuesto, al observar lo que demanda la parte actora, así como los hechos sobre los cuales sustenta su libelo, esta Procuraduría debe indicar que la demanda de indemnización objeto de estudio, no debe ser admitida, **ya que el demandante la interpuso de manera extemporánea**, en atención a lo que dispone el ya citado artículo 1706 del Código Civil.

Indicamos lo anterior puesto que la propia parte actora en este proceso, señala haber tenido conocimiento desde el 13 de abril de 2018 de la situación relacionada a la disminución de la cantidad de marinos sobre la cubierta de los remolcadores, y bajo esta premisa, vemos que tal como lo dispone el artículo 1706 antes referido, *"La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o para exigir responsabilidad derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir de que lo supo el agraviado"*, todo lo cual, nos hace colegir claramente que el activador jurisdiccional desde el año 2018 conoció del agravio por el cual ahora, a través de su demanda, recurre al Tribunal, lo que a todas luces nos hace concluir que su pretensión resulta extemporánea en concordancia con la norma aplicable a este caso, la cual dispone la prescripción de la acción.

En abono a lo anterior, vemos que tal como lo manifiesta la parte actora en su hecho cuarto, mediante la nota RHXL-2019-405 de 03 de octubre de 2019, la **Autoridad del Canal de Panamá** comunicó a **Edgardo Josef Ávila Rodríguez** la suspensión de 60 días calendarios, por lo que de igual

forma desde el año 2019, tuvo pleno conocimiento de la sanción que, a juicio de la entidad demandada, debía imponérsele.

Dicho esto, resulta evidente que **Edgardo Josef Ávila Rodríguez**, le atribuye al Estado, por conducto de la **Autoridad del Canal de Panamá**, la responsabilidad de indemnizarle por daños y perjuicios por haberle **impuesto una suspensión de 60 días calendarios**; no obstante, tal cual como expresamos en párrafos precedentes, **el libelo incoado por el actor resulta a todas luces extemporáneo, ya que de las constancias procesales se observa que la demanda que hoy nos ocupa, visible de fojas 3-21 del infolio judicial, fue presentada en el Tribunal el día 16 de agosto de 2023, fecha ésta que supera con creces el término de un (1) año contado a partir de cuando el ahora demandante, conoció del agravio, ya que en ambos casos, tanto al 13 de abril de 2018, momento en el cual inicialmente tiene conocimiento de la disminución de tres (3) marineros a (2), así como al 3 de octubre de 2019, fecha en la cual se le comunica la suspensión de sesenta (60) días calendarios; ha transcurrido el periodo de tiempo necesario para que la acción se encuentre prescrita.**

Por otro lado, no debemos soslayar que a nuestro juicio, por parte de quien demanda prevalece una confusión, ya que a lo largo de los hechos mediante los cuales sustenta su libelo, el recurrente hace alusión y menciona de manera reiterada la Sentencia del 27 de junio de 2022 mediante la cual la Sala Tercera, confirmó que, con la eliminación de un tercer marino, la **Autoridad del Canal de Panamá** incurrió en una práctica laboral desleal y en ese sentido, consideramos que el recurrente estima que el Tribunal debe computar el término para la prescripción de la acción a partir de dicha sentencia, cuando claramente, el artículo 1706 del Código Civil dispone que dicho término será de un año a partir que se tenga conocimiento del agravio, tal como ocurrió en el caso que nos ocupa tanto en el año 2018, incluso de manera formal, en el año 2019.

En ese orden de ideas, resulta oportuno citar el reiterado criterio de la Sala Tercera, contenido en la Resolución de veinticinco (25) de febrero de dos mil veintiuno (2021), respecto a la prescripción de las acciones de indemnización, veamos:

“...no está de más recordar que la posición mantenida por la Sala Tercera de la Corte, en el sentido que la

verificación del término de prescripción de las demandas Contencioso Administrativas de Indemnización, es examinado al momento de verificarse los requisitos de admisibilidad, a fin de procurar la mayor economía procesal, **y evitar darle curso a las demandas que se encuentran notoriamente prescritas, por lo que resultaría desgastante y contraproducente darle trámite a una demanda que no tiene futuro** en cuanto al fondo de la pretensión.” (La negrita es de este Despacho).

En abono al criterio jurisprudencial antes citado, debemos enfatizar que en un caso similar al que nos ocupa, el Tribunal, mediante la **Resolución de veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023)**, dispuso no admitir una demanda de indemnización, por haber sido presentada de manera extemporánea, por las razones siguientes, cito:

“1. Primeramente, **luego de efectuar la revisión correspondiente, el Tribunal advierte que la Demanda de Indemnización ha sido presentada de manera extemporánea, puesto que, de conformidad con lo descrito en el Libelo los daños y perjuicios que se piden sean resarcidos fueron ocasionados por la emisión de la Resolución de Reparos No. 4 de 18 de febrero de 2021, a través de la cual el Tribunal de Cuentas admite la solicitud de llamamiento a juicio** elevada por la Fiscalía General de Cuentas mediante Vista Fiscal No. 55/20 de 18 de septiembre de 2020, y, consecuentemente, aplica medidas cautelares contra los bienes inmuebles y muebles de la señora XENIA ESTHER GONZÁLEZ GONZÁLEZ, así como sus cuentas bancarias y valores, por la presunta comisión de lesión patrimonial dentro del Contrato de Mantenimiento de Aires Acondicionados, suscrito entre la Caja de Ahorros, entidad bancaria en la que fungía como Jefa de Mantenimientos y la empresa SUPTEC, S.A.

...

Al respecto, debemos resaltar que la Demandante, al señalar la medida cautelar decretada por el Tribunal de Cuentas, como la generadora del daño causado a su persona, contaba con el término de un (1) año para presentar su reclamo indemnizatorio, computado a partir del momento en que la agraviada tuvo conocimiento de la ocurrencia del inicio del daño, de conformidad con lo establecido en el artículo 1706 del Código Civil, cuyo tenor dispone:

...

En este sentido, se observa que acorde lo expresa la pretensora, el inicio del daño ocasionado a su persona, inició al momento de la incautación de sus bienes y cuentas bancarias, medida cautelar ordenada mediante

Resolución de Reparos No.4 fechada 18 de febrero de 2021, por lo que se advierte que, al 1 de mayo de 2023, momento en que fue presentada la Demanda, ya había precluído el término que la Ley contempla para interponer este tipo de Acciones de carácter indemnizatorio.

...

En atención a lo anterior, **este Tribunal considera que la Acción de Indemnización bajo estudio no es admisible, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley 135 de 1943.**

..." (El destacado es nuestro)

Es así que, en base a las consideraciones antes planteadas, cobra relevante importancia el artículo 50 de la Ley 135 de 1943, modificada por el artículo 51 de la Ley 33 de 1946, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 50. No se dará curso a la demanda que carezca de alguna de las anteriores formalidades, y su presentación no interrumpe los términos señalados para la prescripción de la acción"
(El resaltado es del Despacho).

Tal como se desprende del artículo arriba citado, se observa que ante la omisión de alguna de las formalidades que dispone la normativa jurídica, el Tribunal no deberá dar curso a la demanda que ante ellos haya sido presentada, motivo por el cual, solicitamos, atendiendo a lo ahí establecido, que se proceda de conformidad a lo que el propio artículo establece.

Finalmente, solicitamos al resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera, que al momento en que se decida esta apelación se tenga en cuenta el deber que tiene toda persona que acuda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues no se puede confundir el principio de tutela judicial efectiva con el deber del demandante, en auxilio de sus derechos subjetivos o en defensa de los intereses de la colectividad, que consiste precisamente en el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, básicos y mínimos, establecidos por la ley, de manera que no se debe interpretar como un acceso desmedido para acceder a la justicia.

Lo anterior nos permite concluir que la tutela judicial efectiva la integran, en términos generales, el derecho a acceder a los tribunales de justicia, la garantía del debido proceso y el derecho a la ejecución o efectividad de la sentencia; sin embargo, todo el que acude ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no debe desconocer que la admisión de todas las acciones que se

interpongan, se encuentran sujetas al cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley 135 de 30 de abril de 1943, modificada por la Ley 33 de 11 de septiembre de 1946 y en este caso particular, a los artículos 1644, 1645 y 1706 del Código Civil, de conformidad con la competencia atribuida a la Sala Tercera, mediante el artículo 97 del Código Judicial.

De lo antes expuesto, resulta claro que la situación descrita imposibilita la admisibilidad de la acción ensayada; razón por la cual esta Procuraduría solicita al resto de la Sala Tercera que, en atención a lo previsto por el artículo 1706 del Código Civil, en concordancia con el 50 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 31 de la Ley 33 de 1946 conforme al cual no se dará curso a la demanda que carezca de alguna formalidades para su admisión; se **REVOQUE la Resolución de veintitrés (23) de agosto de dos mil veintitrés (2023), que admite la demanda.**

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General