

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 219

Panamá, 17 de febrero de 2017

**Proceso contencioso administrativo de indemnización.**

La Licenciada Teodolinda Morales A., actuando en nombre y representación de **Jorge Leonardo Adames Solís**, solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto del Servicio de Protección Institucional, adscrito a la Policía Nacional, y al Ministerio de la Presidencia**, al pago de B/.20,000.00, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales.

**Alegato de conclusión.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante el Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito de presentar, en tiempo oportuno, el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior.

**I. Pretensión.**

De acuerdo con las constancias que aparecen en el expediente, la Licenciada Teodolinda Morales A., actuando en nombre y representación de Jorge Leonardo Adames Solís, solicita que se condene al Estado panameño, por

conducto del Servicio de Protección Institucional, adscrito a la Policía Nacional, y al Ministerio de la Presidencia, al pago de B/.20,000.00, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales.

## **II. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa del Estado panameño.**

En la Vista número 1106 fechada 14 de octubre de 2016, por medio de la cual contestamos la demanda, este Despacho señaló que el recurrente **no individualizó las disposiciones que estima violadas ni expuso el concepto de infracción de cada una de ellas**, por lo que vulneró el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1943.

En ausencia de **este presupuesto procesal que tiene como propósito que el demandante haga una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, la norma o la resolución acusada de ilegal, en este caso, el actuar del Estado, violó el contenido del precepto jurídico que se estima conculcado**, ello impide que se pueda hacer un examen de la situación en estudio.

Para tales efectos, citamos el **Auto de 22 de marzo de 2002**, que en lo pertinente indica:

“... el cumplimiento de este requisito, establecido en el numeral 4 de la Ley 135 de 1943, **exige de parte del demandante una explicación lógica, coherente y más o menos detallada acerca de la forma en que el acto, norma o resolución acusado de ilegal 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 acto impugnado 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.” (Lo destacado es nuestro).

En atención a lo anterior, tuvimos que remitirnos a lo señalado por **Jorge Leonardo Adames Solís** en el **hecho décimo tercero de la demanda**, en el que indica que, a su juicio, la acción contencioso administrativa de indemnización en estudio va dirigida en contra de **Jaime Nestor Trujillo Castillo (ex Director del Servicio de Protección Institucional y el Ministerio de la Presidencia)**, motivo por el cual cita el antiguo artículo 21, numerales 12 y 13, de la Ley 135 de 1943, que en ese momento establecía la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para conocer las acciones extracontractuales que se interponen en contra del Estado y que actualmente están reguladas en los numerales 8 y 9 del artículo 97 del Código Judicial.

En ese momento, analizamos las situaciones por separado.

#### **Análisis del artículo 97, numeral 8, del Código Judicial.**

El numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial dispone lo siguiente:

**“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, en virtud de daños o perjuicios causados **por actos que esta misma Sala reforme o anule;**  
...” (Lo destacado es de este Despacho).

De la lectura de la norma citada, es fácil colegir que la responsabilidad extracontractual que se le atribuye al Estado, mediante el ejercicio del derecho

establecido en el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial, **supone que sea la Sala Tercera la que haya reformado o anulado el acto administrativo que causó el daño.**

Según se puede observar de las constancias procesales, **no fue la Sala Tercera la que emitió una decisión judicial tendiente a reformar o a anular:**

1. El **Acta de la Junta Disciplinaria Local de 25 de abril de 2013**, que dispuso sancionar a **Jorge Leonardo Adames Solís** con cuarenta y cinco (45) días de arresto (Cfr. fojas 17 y 19 del expediente judicial);

2. La **Resolución 110 de 20 de mayo de 2013**, emitida por la **Junta Disciplinaria Superior**, que modificó la sanción impuesta de cuarenta y cinco (45) días de arresto a sesenta (60) los días de arresto contra **Jorge Leonardo Adames Solís**, por haber incurrido en las faltas descritas en el artículo 101, acápite 3, (salir del país sin permiso); en el artículo 104, acápite 2, (tomarse atribuciones que no le corresponden, desconociendo la autoridad de un superior); en el artículo 105, acápite 4, (no cumplir con una orden impartida por un superior); y en el artículo 105, acápite 7, (censurar, criticar o murmurar los actos u órdenes impartidas por un superior, al resolver el recurso de reconsideración (Cfr. fojas 17, 19 y 53 del expediente judicial); y

3. La **Resolución 118 de 5 de junio de 2013**, expedida por el **Director General del Servicio de Protección Institucional**, que mantuvo en todas sus partes la sanción de sesenta (60) los días de arresto contra **Jorge Leonardo Adames Solís**, por haber incurrido en las faltas descritas en el artículo 101, acápite 3, (salir del país sin permiso); en el artículo 104, acápite 2, (tomarse atribuciones que no le corresponden, desconociendo la autoridad de un superior); en el artículo 105, acápite 4, (no cumplir con una orden impartida por un superior); y en el artículo 105, acápite 7, (censurar, criticar o murmurar los actos u órdenes

---



impartidas por un superior, al resolver el recurso de apelación (Cfr. fojas 17, 20 y 53 del expediente judicial).

Obsérvese, que **fue la Corte Suprema de Justicia, en Pleno**, la que emitió la Resolución fechada 11 de diciembre de 2013, que resolvió **conceder** el Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto a favor de **Jorge Leonardo Adames Solís** y **revocar la Resolución 110 de 20 de mayo de 2013**, emitida por la **Junta Disciplinaria Superior del Servicio de Protección Institucional**, que consistía en cuarenta y cinco (45) días de arresto aplicados al prenombrado, confirmada mediante la **Resolución 118 de 5 de junio de 2013**, expedida por el **Director General del Servicio de Protección Institucional**, que aumentó de cuarenta y cinco (45) a sesenta (60) los días de arresto, quedando vigente el Acta de la Junta Disciplinaria Local de 25 de abril de 2013, que dispuso sancionarlo con cuarenta y cinco (45) días de arresto (Cfr. fojas 10 – 17 del expediente judicial).

Lo expuesto, evidencia que en el proceso bajo análisis no resulta procedente responsabilizar al Estado por la reclamación extracontractual interpuesta por **Jorge Leonardo Adames Solís**, basada en el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial, puesto que en el proceso en estudio no se cumple el supuesto normativo establecido en ese numeral; es decir, **que sea la Sala Tercera la que haya reformado o anulado el acto administrativo que causó el daño**.

#### **Análisis del artículo 97, numeral 9, del Código Judicial.**

El numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial señala:

**“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:

...  
 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 impugnando;  
 ...”

Al analizar el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, resulta obligatorio para este Despacho señalar que las sanciones que le fueron aplicadas a **Jorge Leonardo Adames Solís**, se debieron a la conducta observada por el actor y que se explican en el Memorando que se cita a continuación:

“FUERZA PÚBLICA  
 SERVICIO DE PROTECCIÓN  
 INSTITUCIONAL GRUPO ESPECIALIZADO  
 ANTITERRORISTA

PARA: JAIME TRUJILLO  
 Director General del S.P.I.

VÍA: Capitán 2056 KELLER ZAPATA  
 Jefe del G.E.A.T

ASUNTO: REMISIÓN DE INFORME DE  
 NOVEDAD

FECHA: 19 DE ABRIL DE 2013.

---

Licenciado Trujillo:

Respetuosamente me dirijo a Usted, con la finalidad de informarle lo siguiente:

El día 21 de Marzo de 2013, a las 05:00 Hrs, encontrándome libre, viajé a la Hermana República de Colombia, por razones personales y de manera imprevista, ya que el boleto pagado lo podía perder si no viajaba, el mismo con un costo de **B/.876.00**, acción que por la preocupación me produjo olvidar pedir el permiso correspondiente y sin intenciones premeditada incurrí en la falta **Artículo 101, acápite 3, salir del país sin permiso**. Recalcando que me encontraba como instructor del curso del G.O.E., en la Policía Nacional, tendiendo quince días libres a

partir del domingo 17 de marzo al 02 de Abril de del 2013, y el domingo 17 de marzo antes de salir libre le pedí permiso al Teniente 10707 Jesús Espinosa, para salir del radio de la ciudad a Chiriquí, Jefe Inmediato del Curso G.O.E. El mismo me informó que realizara los trámites correspondientes en el G.E.A.T., trámite que no realicé ya que nunca viajé por problemas familiares, aclarando que este caso fue muy aparte ya que no tenía en mente viajar a la hermana República de Colombia sino hasta cinco días después, jueves 21 de Marzo del 2013, que viajé inesperadamente teniendo como prueba la salida y llegada en mi pasaporte.

Sin más que agregar, quedo de usted;

Cabo 1º 5330 JORGE ADAMES  
De facción en el G.E.A.T.” (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Tales irregularidades en las que incurrió el demandante, dieron lugar a las decisiones antes descritas y que encuentran su sustento en el informe de conducta que rindió el Ministerio de la Presidencia, que puntualiza:

“El señor **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS**, servidor público del Servicio de Protección Institucional, fue sujeto a un procedimiento disciplinario por violación al Reglamento de Disciplina y Honor del Servicio de Protección Institucional en sus Artículos 104, numeral 2: ‘Tomarse atribuciones que no le corresponden, desconociendo la autoridad de un superior’; Artículo 105, numeral 4: ‘No cumplir con una orden impartida por un superior’; Artículo 101, numeral 3, ‘Salir del país sin permiso’; Artículo 105, numeral 7: ‘Censurar, criticar o murmurar los actos u órdenes impartidas por un superior.’

Luego de cumplir con las diferentes etapas del proceso sancionador, fue sancionado mediante Resolución N° 110 de 20 de mayo de 2013, con 45 días de arresto misma que fue apelada y modificada por el Director General del Servicio de Protección Institucional (S.P.I.), mediante Resolución N° 118 de 5 de junio de 2013, elevando la sanción a 60 días de arresto.

Cumplido el trámite correspondiente, el señor **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS**, mediante apoderado judicial concurre ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante una acción de Amparo de Garantías Constitucionales, el cual fue

resuelto mediante fallo de 11 de diciembre de 2013, concediendo el Amparo de Garantías parcialmente, ya que se revocó la Resolución N° 118 de 5 de junio de 2013 y se mantuvo la sanción judicial de 45 días de arresto.

El cumplimiento de la sanción impuesta se ha dado conforme cualquier otra unidad del Servicio de Protección Institucional objeto de una sanción disciplinaria y cumplida la misma, la unidad **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS**, se ha mantenido activo en sus funciones.

El demandante pretende que se condene al Ministerio de la Presidencia por los daños infringidos como consecuencia de trámites administrativos realizados dentro de un proceso disciplinario ejecutado en su contra dentro del Servicio de Protección Institucional (S.I.P.), no existió un acto contrario de la Administración, que le hubiese causado los daños y perjuicios que pretende con dicha acción le sean reconocidos.

En conclusión, el Ministerio de la Presidencia ha ajustado su actuación conforme lo previsto en la ley, motivo por el cual solicitamos desestimar la solicitud formulada por la licenciada Teodolinda Morales A., en representación de **JORGE LEONARDO ADAMES SOLÍS.**" (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Lo expresado por el Ministerio de la Presidencia en su informe de conducta, explica de forma clara el procedimiento disciplinario que se adelantó en contra de **Jorge Leonardo Adames Solís**, y las causas que motivaron dicho procedimiento, el cual, dicho sea de paso, se inició con una confesión escrita por parte del hoy demandante, en el Memorando antes citado, en el que detalla sus faltas y él mismo señala una de las normas que infringió, de lo que se colige que en el proceso en estudio tampoco resulta factible indicar que el Estado panameño es responsable por "*...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 impugnando.*", tal como lo describe el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial.

En cuanto al **daño moral** al que el recurrente alude en el hecho décimo segundo de la demanda, es preciso indicar que él mismo, en el hecho quinto de su acción hizo referencia a la evaluación psicológica que le practicó el Licenciado Higinio Moreno, Jefe de la Sección de Psicología, cuyos resultados indican: “**No Presenta Síntomas de Trastornos Mentales**”, por lo que no resulta procedente la condena por daño moral, ni la cuantía de la demanda fijada por el actor en veinte mil balboas (B/.20,000.00) (Cfr. fojas 4, 6, 7 y 18 del expediente judicial).

### **III. Actividad probatoria.**

Mediante el Auto de Pruebas 438 de 28 de diciembre de 2016, el Tribunal admitió como pruebas aducidas por el demandante, las siguientes: 1. la copia autenticada de la Sentencia de 11 de diciembre de 2013, dictada por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, dentro del Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto por el accionante en contra de la Resolución número 118 de 5 de junio de 2013, emitida por la Junta Disciplinaria Superior del Servicio de Protección Institucional del Ministerio de la Presidencia; y 2. el certificado de nacimiento expedido por la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral de Panamá (Cfr. foja 101 del expediente judicial).

Además, **la Sala Tercera aceptó nuestras objeciones** relativas a las pruebas documentales aportadas por el actor, visibles a fojas 42 – 46 del expediente judicial, por tratarse de fotocopias simples, que vulneran lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial; por consiguiente, no las admitió.

Según se observa, la actora no efectuó mayores esfuerzos para desvirtuar lo planteado en la resolución impugnada.

Por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen, el accionante no asumió en forma adecuada la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la

Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo, lo siguiente:

“La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

‘Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables...’ (El subrayado corresponde a la Sala Tercera).

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: ‘en las actuaciones administrativas se deben observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores’. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *‘la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor’*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

De la lectura del precedente judicial reproducido, se infiere la importancia que tiene que el recurrente cumpla con su responsabilidad de acreditar su pretensión ante el Tribunal, por lo que, **en ausencia de mayores elementos probatorios que fundamenten la misma**, esta Procuraduría reitera a la Sala


Tercera su solicitud respetuosa para que se sirva declarar que el **Estado panameño, por conducto del Servicio de Protección Institucional, adscrito a la Policía Nacional, y al Ministerio de la Presidencia, NO ES RESPONSABLE de pagar al actor la suma de veinte mil balboas (B/.20,000.00)**, que éste pretende como resarcimiento por los perjuicios que alega haber sufrido.

**IV. Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

**V. Cuantía:** Se niega la señalada en la demanda.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
**Procurador de la Administración**

  
Cecilia E. López Cadogan  
**Secretaría General, Encargada**

Expediente 19-15