

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 070

Panamá, 14 de febrero de 2013

Proceso contencioso administrativo de indemnización.

Contestación de la demanda.

Se alega incidente de nulidad por distinta jurisdicción.

El licenciado Luis González, actuando en nombre y representación de **Daily Pinzón Díaz**, solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto del Ministerio de Educación**, al pago de B/.200,000.00; desglosados así: B/.11,000.00 en concepto de daños materiales y B/.189,000.00 en concepto de daño moral y psicológico.

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 numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera:

Primero: No consta; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Undécimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Disposiciones que se aducen infringidas y los conceptos de las supuestas infracciones.

La demandante sustenta la acción contencioso administrativa de indemnización en estudio en las siguientes disposiciones:

A. El artículo 2627 del Código Judicial, de acuerdo con el cual se utilizará la vía civil ordinaria para reclamar al funcionario los daños y perjuicios producto de la revocatoria del acto administrativo a través de una acción de amparo.

B. Los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil que, de manera respectiva, se refieren a: las acciones u omisiones en las que median culpa o negligencia y que causan daños; las definiciones de daño moral y material; y la responsabilidad que le compete al Estado por las acciones de sus funcionarios.

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

En el informe de conducta rendido por la ministra de Educación se señala que mediante el decreto 354 de 22 de agosto de 2005, se nombró a la hoy recurrente, Daily Pinzón Díaz, en el cargo de administradora en el Instituto Urracá, provincia de Veraguas (Cfr. fojas 32 del expediente judicial).

En el mencionado informe, igualmente señala que mediante la nota DNRRHH-DOPA-3038 de 19 de abril de 2010, suscrita por la directora de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, encargada, se le comunicó a Daily Pinzón Díaz que sería trasladada al cargo de secretaria en el Centro de Educación Básica de Atalaya; hecho que se concretó mediante el resuelto de personal 8125 de 26 de octubre de 2010, suscrito por la máxima autoridad ministerial, en el que se fijó el inicio de funciones a partir del 1 de julio de 2010 (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

De acuerdo con las constancias documentales allegadas al expediente, la actora interpuso un amparo de garantías constitucionales en contra del mencionado resuelto de personal, mismo que fue calificado por la recurrente como violatorio del debido proceso legal y de sus derechos humanos. Dicho amparo fue concedido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 15 de junio de 2011, en el que se ordenó la revocación de dicho acto administrativo (Cfr. fojas 8-12 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, el informe de conducta también explica que Daily Pinzón Díaz fue informada por escrito sobre su traslado del Instituto Urracá al Centro de Educación Básica General de Atalaya, pero que la misma no se presentó a laborar, razón por la que el director regional de Educación de la provincia de Veraguas emitió la resolución número 18 de 12 de julio de 2010, por medio de la cual solicitó autorización para que el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Educación, declarara insubsistente, por abandono, el cargo de secretaria para el que había sido designada la actora (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).

Según consta en autos, la actora también interpuso un amparo de garantías constitucionales en contra de esta última orden de hacer, el cual fue concedido por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, Coclé y Veraguas, en sentencia de 2 de noviembre de 2010, en la que, además, se ordenó la revocación de tal resolución (Cfr. fojas 18-26 del expediente judicial).

Asimismo, aduce que el artículo 2627 del Código Judicial establece que quedan a salvo los derechos del amparista para exigir indemnización por los daños y perjuicios en contra del funcionario que emitió la orden y señala la infracción de los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil, antes descritos.

En cuanto al cargo relacionado con el artículo 2627 del Código Judicial, esta Procuraduría opina que, por mandato expreso de esa misma norma, los

derechos que solicita la recurrente deben ser reclamados en la vía ordinaria; no obstante lo anterior y en atención a la decisión expresada por esa Sala al resolver nuestro recurso de apelación, este Despacho se referirá al resto de las normas indicadas en el párrafo anterior.

En lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 1644 del Código Civil, debemos señalar que el análisis de esta norma no resulta viable ni aplicable en el presente proceso, por lo que no será examinado en esta vista fiscal en atención a los siguientes motivos:

1. De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 1645 del Código Civil, el Estado, las instituciones descentralizadas 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;

2. Se dice que esta responsabilidad de naturaleza extracontractual, derivada del artículo 1645 del Código Civil, es directa y objetiva. Directa, porque si el servidor público ocasiona un daño en el ejercicio de sus funciones, ello compromete a la entidad pública para la cual trabaja; y objetiva, debido a que la responsabilidad se produce con independencia de toda culpa o falta, por lo que no se analiza la conducta del agente; y

3. Vale la pena no perder de vista que el artículo 1644 del Código Civil aplica, como regla general, el criterio subjetivo, es decir, el fundado en la culpa; elemento que no tiene cabida dentro del presente proceso contencioso de indemnización, por lo que estimamos que esta norma no constituye el fundamento legal al que deberá acudir ese Tribunal para los efectos de analizar el fondo de esta controversia, sino el párrafo cuarto del artículo 1645 del mismo cuerpo normativo, debido a su carácter especial.

Por otra parte, la actora se refiere al artículo 1644-A del Código Civil que guarda relación con el concepto de daño material, el cual invoca para señalar que

incurrió en una serie de gastos por razón de los honorarios profesionales que pagó a su apoderado judicial.

Concretamente, Daily Pinzón Díaz señala que al hacerle frente a la decisión de traslado adoptada por la ministra de Educación tuvo que contratar los servicios profesionales de un abogado para que tramitara el mencionado recurso de amparo de garantías constitucionales, lo que le supuso gastos económicos en los que incurrió en concepto de honorarios profesionales (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Esta Procuraduría se opone igualmente a esta segunda pretensión, ya que la recurrente desconoce que de acuerdo con lo que prevé el artículo 1069 del Código Judicial, el pago de los gastos legales en los que las partes incurren durante el proceso, se denominan costas, las que no pueden ser exigidas al Estado ni a los municipios, conforme lo determinan los artículos 1939 (numeral 2) y 1077 (numeral 1) de ese mismo cuerpo normativo, que les reconoce la siguiente garantía procesal:

“Artículo 1939. En los procesos civiles el Estado y los municipios gozarán de las siguientes garantías:

1. ...;
2. **No podrán ser condenados en costas;**
...” (Lo resaltado es nuestro).

-0-0-0-

“Artículo 1077. No se condenará en costas a ninguna de las partes:

1. **En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas;**
2. ...;
3. ...” (Lo destacado es de este Despacho).

Al pronunciarse sobre esta materia, ese Tribunal en sentencias de 26 de junio de 2008 y 12 de mayo de 2006, indicó lo siguiente:

Sentencia de 26 de junio de 2008

“En cuanto a que se condene al Estado al pago de costas y gastos del proceso, esta Corporación manifiesta que **el artículo 1939 del Código Judicial, en su numeral 2, es claro al señalar que: ‘En los procesos civiles el Estado y los municipios gozarán de las siguientes garantías: 1. ...; 2. No podrán ser condenados en costas; 3. ...’**

Por las razones anotadas, **no es dable el reconocimiento que el demandante ensaya en el libelo de su demanda.**” (Las negrillas son de este Despacho).

Sentencia de 12 de mayo de 2006

“De igual forma, no se aceptan los gastos en que haya incurrido el demandante por honorarios profesionales en el presente proceso y es que según el artículo 1069 del Código Judicial se entenderán por costas los gastos que se hacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos que comprenderán: 1. *El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;* 2. *El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado, ya sea verbal, ya sea por escrito....* **En este sentido, el artículo 1077 del Código Judicial establece que ‘no se condenará en costas a ninguna de las partes: 1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas semiautónomas y descentralizadas;...’.** Por lo que, en vista de lo explicado no debe accederse al pago de la suma reclamada dentro del concepto de honorarios profesionales ni de gastos de transporte.” (Lo destacado es nuestro).

Lo anterior, evidencia que la prerrogativa que le asiste al Estado y a los municipios en el sentido que no pueden ser condenados en costas en los procesos en los que son parte, impide a la hoy demandante solicitar a esa Sala que se le indemnice por esta causa.

Finalmente, en relación con el cargo que se sustenta en el artículo 1645 del Código Civil, la actora indica que el daño que invoca se debe a la lesión que le

produjo el hecho de habersele comunicado un traslado de su lugar de trabajo. También argumenta, que le fueron causados daños morales debido a la zozobra, la intranquilidad, la decepción, la ansiedad, la impotencia y que, a pesar de haber presentado los recursos legales para su defensa, se sentía frustrada y decepcionada del sistema en donde estaba, lo que obedece al acto administrativo proferido por la titular del Ministerio de Educación (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

En opinión de este Despacho, este tercer cargo debe ser desestimado, por razón de que el resuelto de personal 8125 de 26 de octubre de 2010 nunca le fue aplicado a la actora; primero, por haber sido suspendido en sus efectos desde el momento en que se acogió el amparo por parte del Pleno de la Corte Suprema de Justicia; segundo, puesto que dicho resuelto fue revocado mediante el fallo de 15 de junio de 2011, emitido por ese mismo Tribunal (Cfr. fojas 26 y 32 del expediente judicial).

En el informe de conducta rendido por la entidad demandada se dijo lo siguiente en relación con este tema:

“Para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración debe existir, un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizarlo, que sea imputable; hace falta una actividad administrativa por acción u omisión, un resultado dañoso y una relación de causa y efecto entre aquélla y éste, incumbiendo la prueba a quien reclama.

Para la comprobación efectiva de un daño, está en la parte demandada probar la existencia de un nexo causal entre la actuación del Estado y los supuestos daños alegados, y **en el caso concreto de la señora DAILY PINZÓN DÍAZ, nunca se llegó a ejecutar el movimiento de personal, accionar del Estado del cual se alegan daños materiales y morales en su perjuicio.**” (Cfr. foja 34 del expediente judicial) (Las negrillas son nuestras).

Recordemos que en materia de responsabilidad extracontractual del Estado deben concurrir tres elementos, a saber: **a)** la actuación atribuida a la

Administración Pública; **b)** el daño; y **c)** la relación de causalidad o nexo causal entre los dos primeros.

En el plano doctrinal, este tema fue explicado por el tratadista Libardo Rodríguez, quien ha destacado la importancia del nexo causal como elemento necesario para reclamos frente al Estado, señalando al respecto lo que a seguidas se cita:

*“Entre la actuación imputable a la Administración y el daño causado, debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser el efecto o el resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser apto o idóneo para causar dicho daño. Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de este nexo, **si el daño no puede imputarse a la actuación de la Administración, no habrá responsabilidad de ella...**”* (Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (Lo destacado es de este Despacho).

Según se observa en los párrafos precedentes, la acción de traslado que se le atribuye a la Administración Pública nunca se llegó a ejecutar, lo que impidió que la actora tuviera que dar cumplimiento a esta medida, por lo que en su caso no estuvieron presentes dos de los factores que deben concurrir para poder determinar la existencia de responsabilidad extracontractual atribuible al Estado, a saber, el daño y el consecuente vínculo o nexo causal, por lo que no existe el derecho a un reclamo indemnizatorio.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Educación, **NO ES RESPONSABLE** por los daños y perjuicios materiales que alega haber sufrido Daily Pinzón Díaz, y, en consecuencia, **NO ESTÁ** obligado al pago de B/.200,000.00; desglosados así: B/.11,000.00 en concepto de daños materiales y B/.189,000.00 en concepto de daño moral y psicológico que demanda la actora.

IV. Pruebas:

A. Este Despacho objeta las siguientes pruebas aducidas por la parte actora en su escrito de demanda:

a.1. Los contratos por servicios profesionales que aparecen identificados con los números 3, 5 y 6 del apartado de pruebas, por razón que los artículos 1939 (numeral 2) y 1077 (numeral 1) del Código Judicial prohíbe que el Estado sea condenado en costas, de tal suerte que los mismos devienen en inconducentes, al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 de ese cuerpo normativo (Cfr. fojas 13-17 del expediente);

a.2. El informe psicológico identificado con el número 2, elaborado por la licenciada María Sosa de Pinzón, psicóloga ocupacional, por resultar violatorio de lo dispuesto en el artículo 469 del Código Judicial, el cual exige la aplicación de los principios del debido proceso legal y de igualdad procesal entre las partes, ya que a esta Procuraduría, en su condición de apoderada judicial de la entidad demandada, no se le permitió participar, mediante la intervención de peritos, en la elaboración de dicho dictamen pericial (Cfr. fojas 27 y 28 del expediente); y

a.3. Las declaraciones aducidas en el apartado que se identifica como “testimoniales”, puesto que vulneran lo dispuesto en el artículo 948 del Código Judicial, ya que, según observa este Despacho, la actora ha citado a 7 personas para que comparezcan a rendir su declaración ante ese Tribunal, sin especificar sobre qué hechos de la demanda van a declarar, lo que debe dar lugar a su inadmisión, tal y como la indicado esa Sala en resolución de 30 de marzo de 2011, en la que estableció el siguiente criterio:

“A foja 79 del dossier, claramente el Magistrado Sustanciador señala que ‘Las demás pruebas testimoniales no se admiten, **por sobrepasar en exceso la cantidad de declarantes estipulada en el artículo 948 del Código Judicial, ya que el peticionario no especifica los hechos a acreditar por cada uno de ellos.**’

Queda claro que la inadmisión de las restantes pruebas testimoniales, fue en función en que el peticionario no especificó los hechos a acreditar por cada uno de los testigos, por lo que solo le fueron admitidos cuatro.

En relación, a este aspecto debemos indicar que la norma tiene como finalidad que se cumpla con el principio de economía procesal.” (Las negrillas son nuestras).

a.4. La prueba pericial psicológica que se aduce dentro del apartado titulado “pericial”, ya que dicha prueba resulta inconducente a la luz de lo que establece el artículo 783 del Código Judicial, puesto que, conforme ya ha sido indicado, el traslado que fue ordenado por el Ministerio de Educación fue revocado mediante la sentencia de 15 de junio de 2011, cuando se decidió a favor de la actora el amparo de garantía constitucionales, de tal suerte que puede deducirse de ese hecho la inexistencia de algún daño moral, según lo afirma la actora (Cfr. fojas 18-26 del expediente judicial).

B. Se designan peritos:

En el evento en que esta prueba pericial sea admitida por el Tribunal, se designan como peritos a Eduardo López Peña, portador de la cédula de identidad personal número 4-785-923; y a Rafael Escudero, portador de la cédula de identidad personal 8-690-273, ambos médicos psiquiatras.

V. Derecho: Se niega el invocado.

VI. Cuantía: Se niega la indicada en la demanda.

Incidente de nulidad por distinta jurisdicción

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 96 de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, el cual señala que las partes pueden pedir la declaratoria de nulidad en cualquier estado del proceso, esta Procuraduría, fundamentada en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 90 del referido cuerpo normativo, a saber, la incompetencia de jurisdicción, desarrollada en el numeral 1 del artículo 91 del mismo texto legal, promueve y sustenta un

incidente de nulidad por distinta jurisdicción, sobre la base de las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar debemos señalar que el artículo 2627 del Código Judicial es claro al indicar que: “Si la orden impugnada es revocada como consecuencia del amparo, quedan a salvo los derechos del demandante para exigir al funcionario demandado, por la vía ordinaria, indemnización por daños y perjuicios.”

De lo anterior se infiere, que nos encontramos ante un proceso que va dirigido a tutelar los derechos de aquella persona que se haya beneficiado con la revocación de la orden impugnada como consecuencia de la decisión del amparo; y que el demandante puede exigir al funcionario demandado la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la orden de hacer o no hacer que éste haya emitido; mismos que deben ser reclamados en la vía ordinaria, por tratarse de un procedimiento especial que el legislador estableció para que éste se surtiera luego de culminado un proceso de amparo de garantías constitucionales.

En virtud de lo antes expuesto, esta Procuraduría es de opinión que la accionante equivocó la vía para hacer valer sus derechos, por cuanto que, tal como lo prevé la citada disposición, debió acudir a la vía ordinaria, entiéndase, la jurisdicción civil.

Ello es así, debido a que las normas de competencia son de orden público y, por tanto, deben ser acatadas por todas las partes en un proceso, lo que excluye la posibilidad de acudir a esa Sala, por no ser la autoridad competente para conocer la reclamación de daños y perjuicios que pide la hoy demandante.

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal que, al pronunciarse sobre el fondo de este asunto, declare probado el

presente incidente de nulidad y, en consecuencia, desestime la demanda de indemnización propuesta por Daily Pinzón Díaz, en contra del Estado panameño.

Del Señor Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 824-11