

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 201

Panamá, 18 de febrero de 2019

**Proceso contencioso
administrativo de indemnización.**

Contestación de la demanda.

La firma forense Berroa, Díaz & Guerrero, actuando en nombre y representación de **Edwin Díaz Gálvez**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto de **Universidad de Panamá**, al pago de setecientos setenta y dos mil cuatrocientos sesenta dólares con ochenta y ocho centésimos (US\$ 772,460.88), en concepto de daños y perjuicios.

**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 contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Oposición a las pretensiones del demandante.

Respetuosamente **nos oponemos** a la pretensión formulada por el demandante consistente en que la Sala Tercera emita una condena económica en contra del Estado panameño, específicamente a la **Universidad de Panamá**, por la suma de setecientos setenta y dos mil cuatrocientos sesenta dólares con ochenta y ocho centésimos (US\$ 772,460.88), en concepto de indemnización por

los daños y perjuicios ocasionados a **Edwin Díaz Gálvez**, debido al supuesto mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a dicha entidad estatal (Cfr. fojas 2-16 del expediente judicial).

II. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

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

Segundo: No es un hecho; 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

La firma forense, apoderada judicial del recurrente, considera infringidas las siguientes disposiciones:

A. El artículo 44 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, “Por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá”, relacionado a los profesores nombrados por concurso formal u oposición estarán sujetos a un escalafón que regirá los ascensos de categoría y los incrementos en los sueldos y no podrán ser removidos sino mediante la instrucción de un expediente (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

B. El artículo 140 del Estatuto Universitario, el cual manifiesta que los profesores solamente podrán ser removidos, luego de un debido proceso, por mala conducta, incompetencia o incumplimiento de los deberes y funciones (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial).

C. El artículo 2 (literal a) del Reglamento Interno de la Comisión de Asuntos Disciplinarios, aprobado por el Consejo Académico 14-04 de 14 de abril de 2014, que señala como función de la Comisión de Asuntos Disciplinarios, atender los procesos disciplinarios que por Ley y Estatuto, correspondan al Consejo Académico o al Rector y que se le sigan al personal docente y educando, velando siempre por el cumplimiento del debido proceso (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo con lo que se desprende de autos, el 20 de octubre de 2004, el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en reunión 43-04, mediante la Resolución 153-04 SGP decidió aplicar la sanción de remoción del profesor **Edwin Ricaurte Díaz Gálvez**, por no cumplir con el deber de proteger

el patrimonio universitario, el cual se le confió como Vicerrector de Asuntos Estudiantiles (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

En ese sentido, el Informe Explicativo de la institución demandada, refiere lo siguiente:

“En contra de la Resolución N°153-04 SGP se interpuso el Recurso de Reconsideración. Al respecto, el Consejo Académico en Reunión N°20-05, celebrada el 22 de marzo de 2005, aprobó las Resoluciones N°9-05 y N°10-05-SGP, mediante las cuales se decidieron mantener la sanción impuesta al profesor **Edwin Ricaurte Díaz Gálvez**.

Al Licenciado **Luis Antonio Vásquez**, apoderado legal del sancionado, fueron notificadas por edicto las resoluciones de marras. En efecto, mediante Edicto de Notificación N°11-05 SG se le hizo saber de la Resolución N°9-05-SGP y mediante Edicto de Notificación N°12-05 SG se le hizo saber de la Resolución N°10-05-SGP. Ambos edictos fueron fijados el 31 de marzo, de 2005, por el término de cinco días hábiles, de manera que fueron desfijados el 7 de abril de 2005...

En relación a este proceso disciplinario, el profesor **Edwin Ricaurte Díaz Gálvez**, por conducto de la firma forense **Vásquez & Vásquez**, interpuso las acciones legales siguientes:

- Acción de amparo de garantías constitucionales contra la orden de hacer contenida en el punto 22 de ‘Asuntos Varios’ del Acta de Acuerdos del Consejo Académico de la Universidad de Panamá N°45-04 de 11 de noviembre de 2004, cuyo tenor es el siguiente:

’22. En relación a la advertencia de inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense **VASQUEZ & VASQUEZ** el 11 de noviembre de 2004, en contra del artículo 141 del Estatuto Universitario en el proceso disciplinario seguido al Profesor Edwin Ricaurte Díaz Gálvez con cédula de identidad personal No. 6-38-55, se ACORDO por unanimidad, rechazar del plano la presentación de la misma, por extemporánea, toda vez que el Consejo Académico en su Reunión No. 43-04, celebrada el día 20 de octubre de 2004, aplicó

el artículo 141 del estatuto Universitario’.

La referida acción de amparo de garantías constitucionales fue resuelta por el pleno de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 20 de marzo de 2007, (expediente: 1244-04), en el que se decidió no admitir la acción de amparo interpuesta.

- Advertencia de inconstitucionalidad en contra del artículo 141, del Estatuto Universitario. Al respecto, el pleno de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 11 de mayo de 2009, (expediente:761-07) decidió no admitir la advertencia de inconstitucionalidad” (Cfr. fojas 51-52 del expediente judicial).

Posteriormente, el 3 de octubre de 2016, el demandante a través de nota, solicitó al Consejo Académico de la Universidad de Panamá, su reincorporación al cargo y se le reconociera el derecho a cobrar sus salarios caídos; y en reunión 1-17 celebrada el 11 de enero de 2017, dicho Consejo Académico de la Universidad de Panamá, aprobó por unanimidad reincorporar al profesor **Edwin Díaz**, en la categoría que tenía al momento de haber sido separado, con todos sus derechos (Cfr. fojas 52-53 del expediente judicial).

En este contexto, el 8 de enero de 2018, **Edwin Ricaurte Díaz Gálvez**, actuando por conducto de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda de reparación directa cuyo objeto es que se condene al Estado, por conducto de la Universidad de Panamá, a pagarle la suma de setecientos setenta y dos mil cuatrocientos sesenta dólares con ochenta y ocho centésimos (US\$. 772,460.88), en concepto de daños y perjuicios, por el “mal funcionamiento de los servicios públicos” (numeral 10), corregido por la Sala Tercera en la Resolución de 11 de diciembre de 2018, por “en el ejercicio de sus funciones (numeral 9)”. (Cfr. fojas 2-8 y 80-83 del expediente judicial).

Entre las normas que invoca como infringidas, el recurrente aduce la violación del artículo 44 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, el artículo 140 del

Estatuto Universitario y el artículo 2 (literal a) del Reglamento Interno de la Comisión de Asuntos Disciplinarios y señala que el actuar de la entidad demandada le ocasionó daños (incluyendo morales) y perjuicios que hasta el momento no le han sido resarcidos (Cfr. fojas 3, 11-14 del expediente judicial).

De igual manera, señala que la violación al debido proceso por el Consejo Académico conlleva el incumplimiento de sus deberes, conforme a los procedimientos establecidos en la Universidad de Panamá, lo que se traduce en culpa del Consejo Académico, hecho generador de daños y perjuicios en su contra (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, y luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que **no le asiste la razón al recurrente**, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, respecto de lo actuado por la **Universidad de Panamá**.

Lo indicado en el párrafo que antecede encuentra jurídicamente su sustento en lo que a continuación pasamos a explicar:

Como primer elemento a considerar, el demandante se equivoca al interponer una acción contencioso administrativa de indemnización para solicitar el pago de prestaciones laborales dejadas de percibir, que si bien en el punto de "lo que se demanda", no lo especifica textualmente, se observa la intención en el hecho "Décimo" de la demanda, donde señala lo siguiente:

"Décimo: Nuestro cliente devengaba mensualmente la suma de Tres mil ochocientos sesenta y seis balboas con 24/100 (B/3,866.24), producto del hecho dañoso causado por el Consejo Académico, nuestro cliente tuvo daños en concepto de lucro cesante hasta la fecha de su restitución al cargo, que se estima en el orden de quinientos cuarenta y nueve mil seis con 08/100 (B/.549.006.08) además de la pérdida del incremento bianual que corresponde a los profesores por derecho a recibir un aumento de cada dos años, lo cual hace una suma total de pérdida en concepto de lucro cesante de seiscientos setenta y dos mil cuatrocientos sesenta

balboas con 88/100 (B/.672.460.88) (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial)".

En este sentido, de una lectura íntegra del escrito presentado por el actor, se desprende que los **supuestos perjuicios de éste, se derivaron de no haber recibido una remuneración luego de su destitución y hasta su ingreso; es decir, de los salarios dejados de percibir, y las consecuencias de esto**, tal como se manifiesta en el hecho de la demanda transcrito.

Como se puede observar, la causa medular del reclamo indemnizatorio del actor versa sobre **el no pago de los salarios dejados de percibir durante el período que duró su destitución y los perjuicios que esto le conllevó**; en consecuencia, a través de la acción en estudio, se busca restablecer un **derecho subjetivo que el actor considera le fue negado**; razón por la cual, nos encontramos **frente a una pretensión que no es cónsona con la naturaleza de las acciones indemnizatorias**, tal como la ha reconocido la Sala Tercera **en el Auto de 27 de julio de 2016**, en el cual se manifestó lo siguiente:

" ...

El actor alega que los daños materiales y morales surgieron producto del despido ilegal de su representado ..., **toda vez que, no devengó salario por el término de 2 años y 7 meses mientras había sido destituido, por tales razones, tuvo que incurrir en gastos contratando los servicios de un abogado para ser escuchado** en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; corporación de justicia que mediante Sentencia de 24 de julio de 2015, **determinó declarar que es ilegal, la Resolución Administrativa No. OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, emitida por el Instituto Nacional de Cultura (INAC), y ordenó el Reintegro del señor Renzo Sánchez en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la Institución.**

De lo anterior se desprende que los daños y perjuicios requeridos por el actor en la **presente demanda de indemnización consisten en el pago de los salarios dejados de percibir desde que el**

Instituto Nacional de Cultura lo destituyó, hasta su restitución y otros que se derivan de éste.

...

Ante tales hechos, cabe señalar que las leyes establecen distintas acciones para que una persona pueda tutelar sus derechos, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, por lo que debe haber una congruencia entre el tipo de acción y el derecho susceptible de tutela.

...

En ese sentido, se advierte que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia 24 de julio de 2015, resolvió lo siguiente:

...

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Renzo Sánchez, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política en la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deber ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prospera en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios... y luego

reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

Como hemos podido observar en el presente casi no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora.

...

Aunado a lo anterior, **las pretensiones requeridas por el actor en la presente acción de indemnización fueron decididas y negadas a través de la Sentencia 24 de julio de 2015 dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaró nulo su acto de destitución, configurándose la figura de cosa juzgada**” (el resaltado es nuestro).

Por otro lado, un tema de análisis adicional en la presente demanda surge a partir de tomar en cuenta que la Sala Tercera mediante Resolución de fecha 11 de diciembre de 2018, modifica la acción del demandante misma que fue fundamentada en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, para que se ventile de acuerdo al numeral 9 del mencionado artículo, basándose los Magistrados en los supuestos daños y perjuicios ocasionados por funcionarios en el ejercicio de sus funciones; en ese sentido el hecho dañoso corresponde entonces el acto administrativo consistente en el acta reunión 1-17 de 11 de enero de 2017 y no la Resolución 153-04 SGP de 20 de octubre de 2004, la cual resuelve aplicar la sanción de remoción del profesor **Edwin Díaz** (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

Bajo el mismo criterio, observamos entonces que nos encontramos ante dos momentos procesales distintos. En ese sentido, tal como se desprende del contenido del libelo de la demanda presentada por el actor se observa en los hechos Duodécimo y Decimotercero, mismos que hacen referencia al numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial y en los que, además, señala como hecho

dañoso la Resolución 153-04 SGP de 20 de octubre de 2004, aprobada en el Consejo Académico 43-04 de la misma fecha (Cfr. fojas 7 y 32 del expediente judicial).

Sin embargo, la Sala Tercera advierte que, en el caso bajo estudio es claro que el señor **Edwin Díaz** tuvo conocimiento sobre la anormal o deficiente prestación del servicio el día 13 de enero del 2017, en la reunión 1-17 del Consejo Académico el 11 de enero de 2017, que aprobó su reintegro al cargo que tenía al momento de ser separado (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, el acto dañoso será el Acta de Reunión 1-17, del Consejo Académico de 11 de enero de 2017, no obstante, es evidente que dicho acto administrativo, más que constituirse en un daño o perjuicio para el demandante, constituye un acto de buena fe emitido por la Universidad de Panamá en el que se reincorpora al profesor **Edwin Díaz**, en dicha institución, luego de su desvinculación hace once (11) años atrás (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

Tal como viene dicho en párrafos precedentes, los Magistrados de la Sala Tercera, han delimitado el acto acusado, al considerar que no está prescrita la acción del demandante al tomar como referencia el Acta de Reunión 1-17, del Consejo Académico de 11 de enero de 2017, como el hecho y el momento en que el afectado tuvo conocimiento sobre la anormal o deficiente prestación del servicio, con fundamento en el artículo 1706 del Código Civil (Cfr. foja 82 del expediente judicial).

Lo expuesto hasta aquí nos permite afirmar, que la Resolución 153-04 SGP del 20 de octubre de 2004, aprobada en el Consejo Académico 43-04 de la misma fecha, que resolvió remover al profesor **Edwin Díaz**, en ningún momento fue demandada a objeto de ser analizada por la Sala Tercera, a fin que como autoridad legítima determinara la legalidad o ilegalidad de la misma; esto lo

advertimos con el propósito de aclarar el objeto de la demanda y va dirigido al análisis del acto administrativo; es decir, el “Acta de Reunión 1-17, del Consejo Académico de 11 de enero de 2017”.

Visto lo anterior, nos permite concluir que en el presente proceso **no han concurrido los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad del Estado**; a saber: **1) La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2) El daño o perjuicio; y, 3) La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; ninguno de los cuales se ha producido en la situación bajo análisis**, tal como expondremos a continuación.

A. Respecto a la alegada prestación deficiente del servicio público.

Como expusimos en su momento, una vez ingresó la nota s/n de fecha 3 de octubre de 2016, del profesor **Edwin Díaz**, solicitando su reincorporación al cargo y se le reconociera el derecho a cobrar sus salarios caídos, la misma fue atendida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá en Reunión 1-17, celebrada el 11 de enero de 2017, que conocieron del caso de manera diligente y dieron respuesta positiva a su solicitud.

En atención a lo indicado, no existe una deficiente prestación del servicio público atribuible al Estado, por conducto la Universidad de Panamá.

En este punto debemos añadir que el actor en su demanda **no aduce como infringida ninguna norma relacionada al servicio público adscrita la Universidad de Panamá, de manera que no presentó sustento jurídico para la supuesta deficiencia en la prestación de los servicios adscritos a dicha institución del Estado.**

B. Ausencia de un daño atribuible a la entidad demandada.

Tal y como hemos indicado, al actor se le permitió ejercer su derecho de petición ante el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, petición que

fue atendida y resuelta diligentemente en un tiempo prudencial, con resultado incluso favorable al peticionario, por lo que no se observa algún daño con el proceder de la institución demandada.

Sobre el particular, cobra relevancia precisar que la responsabilidad que se le exige al Estado tiene como razón de ser el **daño**; no obstante, de acuerdo al profesor Juan Carlos Henao, **“el daño es la causa necesaria pero no suficiente para declarar la responsabilidad, esto es, que no siempre que exista daño el Estado habrá de ser responsable”** (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 38).

Bajo la premisa anterior, la doctrina ha señalado que **“el daño”** se constituye siempre que se configuren sus características, pero su condición primigenia es que sea **antijurídico**, lo que implica que la indemnización solicitada **no corresponda a una carga pública que todo particular deba soportar**, pero además, que el mismo sea, **cierto, concreto o determinado y personal**.

Al respecto, resulta de suma importancia hacer referencia a lo expresado por el autor Wilson Ruiz Orejuela, quien, al manifestarse en relación al daño antijurídico, ha expresado lo siguiente:

“Ahora, el daño como fundamento esencial de responsabilidad civil, en este caso de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, por supuesto debe ser antijurídico, un daño no contemplado por la Ley como carga pública que toda particular deba soportar. En este punto es propio destacar que no todo daño es indemnizable, porque la condición primigenia para ello es que sea antijurídico, pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas... que son verdaderas cargas públicas consagradas en la Ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar. Es precisamente ese umbral de lo que todos los ciudadanos deben asumir en beneficio de la colectividad lo que establece el límite para considerar que el daño se convirtió en antijurídico y superó lo que razonadamente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento en que debe valorarse el daño como

indemnizable.” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

De la lectura de lo anterior, se desprende que el **daño indemnizable es aquel que es antijurídico**, es decir, **aquel que implica a la persona una carga que no estaba obligada a soportar**.

Sobre la base de lo expuesto, debemos precisar, que **si bien el actor pudo sufrir un daño** como consecuencia de la sanción de remoción, **no podemos perder de vista que dicho daño no se discute en este proceso**, pues nos encontramos ante la premisa inicial del reintegro del accionante que, a partir de allí los Magistrados empezaron a contar la prescripción para determinar la admisión de la demanda, hecho este que no puede ser considerado como antijurídico, habida cuenta que no se trata de una carga que el recurrente no estaba obligado a tolerar; ya que le fue favorable, tal y como mencionamos con anterioridad, por tanto, estamos ante una actuación de la **Universidad de Panamá**, en virtud del derecho de petición, en el que ha mediado la buena fe.

De igual manera, ante el hecho de haber sido objeto de una investigación disciplinaria, el actor debía afrontar los rigores de la misma hasta que se decidiera su inocencia o culpabilidad. Es decir, se trata de una carga que toda persona en igualdad de circunstancias debe afrontar pues forma parte de los procedimientos legales correspondientes, de manera que, como hemos indicado no nos encontramos frente a un daño antijurídico.

C. Inexistencia de un nexo de causalidad.

En este orden de ideas, precisamos, tal como lo hemos expuesto con anterioridad, que en este proceso no se ha dado, por acción ni por omisión, actuaciones por parte de la **Universidad de Panamá** que vulneren normas vigentes, ni derecho alguno del actor; y, además, **que el supuesto daño al que éste hace alusión no se deriva de un actuar negligente de la entidad**

demandada; en consecuencia, en este proceso tampoco se encuentra presente el tercer elemento descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que exista la obligación a reparar civilmente; a saber, **un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido, toda vez que la Universidad de Panamá no le ha provocado ni daños, ni perjuicios al reintegrar al profesor Edwin Díaz a su cargo de cuando fue removido, hace once (11) años atrás.**

Al respecto, a nivel doctrinal el autor Libardo Rodríguez en relación con el nexo o relación de causalidad ha señalado lo siguiente:

*“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, como sucede cuando el daño es producido...por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima.**”*
(Rodríguez, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509)
(La negrilla es nuestra).

Por todo lo anterior, podemos señalar que **en el negocio jurídico en estudio no concurren los elementos que el Tribunal, en la Sentencia de 2 de junio de 2003, determinó que eran necesarios para atribuirle responsabilidad extracontractual al Estado. Veamos:**

“Nuestra tradición jurídico contencioso administrativa, particularmente la colombiana (Sentencia de 31 de mayo de 1990 del Consejo de Estado, expediente La responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos, a saber: 1. **La falla del servicio público por irregularidad, ineficacia o ausencia del mismo; 2. El daño o perjuicio; 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.**

La relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa. Así el tratadista francés André (sic) De Laubadère al explicar las

características del daño sujeto a reparación observa que el Consejo de Estado de Francia ha señalado que el daño debe tener frente a la acción administrativa una relación de causalidad directa y cierta (Sentencia de 4 de octubre de 1968 caso Doukakis). El mismo autor agrega que 'las dificultades de esa característica aparecen sobre todo en el caso de la pluralidad de causas del daño y de la interposición de un hecho del hombre entre la falla administrativa y el daño... la jurisprudencia ha sopesado la llamada teoría de la equivalencia de condiciones, para investigar entre los hechos que precedieron al daño aquel que deba ser considerado como la causa del mismo' (Traite de Droit Administratif. André De Laubadère, Jean Claude Veneziae Yves Gaudemet, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817.Mi traducción).

En este caso no existe una relación de causalidad directa entre la falla del servicio administrativo y el daño... (La negrita es nuestra).

En cuanto al supuesto daño causado producto del mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos, la Sala Tercera, mediante la Resolución de 24 de marzo de 2015, explicó qué es daño y como procede su resarcimiento:

“ ...

II. Daño

Ahora bien, para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administración resulta indispensable determinar la existencia de un daño. El Estado, responderá consecuentemente, de forma directa según el supuesto que se invoque, de los establecidos en el Código Judicial, artículo 97 numerales 8,9 y 10.

El demandante considera que la entidad pública denominada Correos y Telégrafos de Panamá, le causó daños y perjuicios por supuesta mala prestación del servicio postal, en relación a la devolución de un paquete de libros de Derecho provenientes de Francia, con destino al apartado No.0823-02435 (Estafeta de Plaza Concordia), arrendado a la Firma Forense ICAZA, GONZÁLEZ-RUÍZ y ALEMÁN (IGRA).

Esta Sala primeramente debe señalar que **el daño determina, la medida de reparación, pues todo daño causado y nada más que el causado, pone de relieve la naturaleza cierta y exclusivamente resarcitoria de la acción de responsabilidad.**

El daño es el primer elemento que debe quedar claro en un proceso de responsabilidad y de no existir no tiene razón la persona de comparecer a la Sala Tercera, pues no tiene por

qué ser favorecida con una condena a favor que no le correspondería, sino que iría a enriquecerla sin justa causa.

Por ello, el daño es la causa de la reparación y la reparación es la finalidad última de la responsabilidad civil.

De allí que, como señaló el profesor René Chapus, (en su obra *Responsabilité publique et responsabilité privée*; citado por Juan Carlos Henao en su obra *El Daño*) 'sin perjuicio no hay responsabilidad', y también nos dice el profesor Chapus que 'la ausencia de perjuicio, es suficiente para hacer vano cualquier intento de comprometer la responsabilidad del Estado'.

Por lo anterior es que el daño constituye un requisito esencial de la obligación de indemnizar y si no se demuestra, no permite que se dé la responsabilidad estatal, por ello la ausencia de daño trae consecuencias negativas para quien intenta una acción en un proceso de reparación, pues ésta no se puede declarar si el daño no se prueba. El daño debe ser probado en el expediente por quien lo sufre, y es importante que lo haga conocer en el proceso.

El principio fundamental de la indemnización es el resarcimiento económico, pago o compensación de un daño o perjuicio causado, como se ha venido señalando pues, el daño es 'el lesionamiento, o menoscabo, que se ocasiona a un interés perturbado o agredido' (MARTÍNEZ, Gilberto. *Responsabilidad Civil*, Biblioteca Judicial, Octava Edición Bogotá, 1995, pág. 18).

...

III. Nexo Causal

Antes de entrar a conocer en el proceso lo referente al nexo causal es importante que establezcamos su concepto, el cual se transcribe para su mejor ilustración:

'Puede suceder que una persona se haya comportado en forma ilícita y en forma paralela o simultánea un tercero haya sufrido un perjuicio. En tales circunstancias, no existirá responsabilidad civil de quien se comportó en forma ilícita mientras dicha persona no haya sido la causante del perjuicio sufrido por la víctima. En general, ésta es una exigencia de todo el mundo normativa, sea religioso, moral o jurídico. Uno solo responde por los efectos de su propia conducta.

Este postulado, que no pareciera tener dificultad alguna, está sin embargo

impregnado de problemas de tipo práctico y teórico; hasta el punto que los autores prefieren no extenderse demasiado en su análisis.

En efecto, **causalidad jurídica significa que el hecho le es imputable jurídicamente al demandado.** Ahora bien, en no pocas oportunidades la causalidad física constituye al mismo tiempo causalidad jurídica. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando una persona causa una lesión a otra de forma dolosa. En tales circunstancias, existe tanto causalidad jurídica como causalidad física. (TAMAYO JARAMILLO, Javier. Tratado de Responsabilidad Civil, Tomo I, Editorial Legis, Colombia, 2009, págs. 248-249).'

El recurrente alega que los Correos y Telégrafos de Panamá, es responsable de los daños y perjuicios materiales y morales que alega fueron causados por dicha entidad al no entregarle una correspondencia procedente de Francia y enviarla de vuelta al remitente, lo que según alega, lo perjudicó en sus labores, pues se trataba de información actualizada que serviría para su ejercicio profesional.

Para determinar la responsabilidad de la Administración también resulta indispensable la existencia de un nexo causal entre el daño causado a la persona y la actuación de la Administración.

La Sala observa que, la secuencia de hechos que precedieron a la presente demanda contencioso administrativa de indemnización ponen de manifiesto el hecho que no existe prueba alguna que acredite que el demandante tiene derecho al monto de dinero que reclama por los supuestos daños y perjuicios materiales y morales que alega haber sufrido en sus labores; ello se desprende de lo siguiente:

Mediante Nota AL-453-09 suscrita por la Jefa de Asesoría Legal, Encargada de la Dirección General de Correos y Telégrafos se solicita al Jefe de Inspección Postal, Caín Lasso, que investigara lo sucedido en torno a la devolución de un paquete de libros de Derecho provenientes de Francia, con destino al apartado No.0823-02435 (Estafeta de Plaza Concordia), arrendado a la Firma Forense ICAZA, GONZÁLEZ-RUIZ y ALEMÁN (IGRA).

...

En el presente negocio, de acuerdo a lo antes expuesto y de acuerdo a las constancias procesales examinadas, esta Sala advierte primeramente que no se ha comprobado la

existencia del daño que se reclama y menos aún que exista una relación de causalidad directa entre éste y la supuesta falla del servicio que alega el demandante, puesto que no se ha comprobado que el Estado sea por parte de los Correos y Telégrafos de Panamá responsable de haber brindado un servicio público defectuoso que haya podido ser objeto de indemnización.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que la Dirección de Correos y Telégrafos y el Estado panameño No Están obligados a pagarle a..., la suma de mil quinientos (B/.1,500.00) que reclama en concepto de daños y perjuicios materiales y morales, ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios a ella adscritos.

...” (Cfr. La negrita es nuestra).

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que el Estado panameño, por conducto de la Universidad de Panamá, **NO ES RESPONSABLE** por los supuestos daños y perjuicios ocasionados por funcionarios en el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, **NO ESTÁ OBLIGADA** a pagar la suma de setecientos setenta y dos mil cuatrocientos dólares con ochenta y ocho centésimos (US\$ 772,460.88), en concepto de daños y perjuicios.

IV. Pruebas:

1. Se **objeta** la prueba documental identificada como número 5, ya que dicha prueba debe ser rechazada de plano por no cumplir los requerimientos de autenticidad establecido en el artículo 833 del Código Judicial, para los documentos públicos.

2. Se **objetan** las pruebas periciales consistente en “Contable Forense” y “Daños Morales y Cuantificación, en efecto, sustentamos nuestra oposición a la admisión de las referidas pruebas periciales ya que se busca acreditar los supuestos daños emergentes, lucro cesante y morales que dice haber sufrido el recurrente, los cuales como hemos advertido, en todo caso corresponderían a una

afectación derivada de un daño que no es antijurídico y que, en consecuencia, no es indemnizable, tal y como lo manifestamos anteriormente, las mismas resultan inconducentes, **al tenor de lo establecido en el artículo 783 del Código Judicial**, puesto que las mismas corresponden a una experticia que busca determinar pretensiones que de ninguna manera pueden ser atendidas en el negocio jurídico que ocupa nuestra atención.

No obstante, en el evento que la Sala Tercera admita las referidas pruebas en los términos propuestos, **esta Procuraduría designa como peritos a el Contador Alejandro Cuadra Cedeño**, con cédula 8-387-186, **la Psicóloga Lourdes Restrepo Batista**, con cédula 2-83-1788, idoneidad 1922, y al **Médico Psiquiatra Daniel José Cifuentes**, con cédula 3-702-1723, idoneidad 5850, del listado publicado en el Acuerdo 430 de 27 de marzo de 2014, de los auxiliares judiciales que actuarán en los procesos dentro del Órgano Judicial.

3. Se **aduce** como prueba documental la copia autenticada del expediente administrativo relativo al presente caso que reposa en la institución demandada.

V. Derecho:


No se acepta el invocado por el demandante.

VI. Cuantía:

Se niega la cuantía.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General