

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 241

Panamá, 29 de mayo de 2012

Proceso contencioso  
administrativo de  
indemnización.

**Alegato de conclusión y**

**Excepción de ilegitimidad en la  
causa.**

La firma forense Carreira & Pittí P.C. Abogados, actuando en representación de **Victoria R. Franco Véliz de Cedeño y otros**, en su condición de herederos de Bernarda Véliz de Franco (q.e.p.d.) solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario**, al pago de B/.27,148,000.00 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 Usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar en tiempo oportuno el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de indemnización descrito en el margen superior, oportunidad procesal que nos permite reiterar nuestra oposición a los argumentos en que los recurrentes, Victoria R. Franco Véliz de Cedeño y otros, en su condición de herederos de Bernarda Véliz de Franco (q.e.p.d.), sustentan su pretensión, dirigida a que el Estado panameño sea condenado por los supuestos daños y perjuicios que alegan le fueron causados; argumento que fundamentan en el hecho de que el Órgano Ejecutivo, a través del antiguo Ministerio de Agricultura y Ganadería, hoy Ministerio de Desarrollo Agropecuario, emitió el Decreto 44 de 4 de septiembre de 1969, mediante el cual ordenó la expropiación de la finca 87, inscrita en el Registro Público al tomo 5, folio 356 de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé, perteneciente a

Bernarda Véliz de Franco (q.e.p.d.), sin antes promover ante la jurisdicción ordinaria el juicio necesario para efectos de fijar la cuantía de la indemnización, que ahora estiman en la suma de B/.27,148,000.00, salvo mejor tasación pericial, más las costas, gastos e intereses legales.

Tal como lo indicamos en nuestra Vista de contestación de la demanda, **la acción propuesta por los recurrentes incumple con uno de los presupuestos procesales que se exige a toda demanda contencioso administrativa, particularmente lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 28 de la Ley 33 de 1946, debido a que omite el apartado correspondiente a “la expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación”, que debe consistir en un análisis lógico jurídico en el que, partiendo de unos hechos concretos, se confronte el acto impugnado con el contenido de las normas que se dicen vulneradas, omisión que impedirá a la Sala establecer si le asiste a los demandantes el derecho indemnizatorio que reclaman.**

En adición, **los recurrentes también omitieron expresar en cuál de los numerales del artículo 97 del Código Judicial, 8, 9 o 10, se sustenta su pretensión, lo que impide que el Tribunal pueda pronunciarse en el fondo del negocio jurídico en estudio, ya que de los elementos que reposan en el expediente no resulta posible determinar si lo que se reclama mediante la acción indemnizatoria bajo examen proviene de la responsabilidad personal de un funcionario del Estado; si es el producto de la infracción en que ha incurrido un funcionario o una entidad pública en el ejercicio de sus funciones; o si se trata del mal funcionamiento de los servicios públicos.**

Los presupuestos procesales que deben contener las demandas contencioso administrativas de indemnización, fueron materia de análisis por parte del Tribunal en el Auto de 14 de marzo de 2012, que en lo medular indica lo siguiente:

“El licenciado Moisés Granados S., en representación de Rita Ana Haydee Morales, ha presentado demanda por daños y perjuicios en contra de la Caja de Ahorros.

Luego de analizada la actuación, se concluye que **la demanda presentada resulta inadmisibile** por los motivos que a continuación señalaremos.

...

**Además, no se indica en cuál de los numerales del artículo 97 del Código Judicial, que se refieren a la demanda de indemnización se fundamenta la demanda incoada.** La parte actora no ha señalado si se reclama indemnización por haber existido responsabilidad personal de un funcionario del Estado; si se reclama indemnización por responsabilidad del Estado, por haber incurrido un funcionario o entidad pública en la infracción en el ejercicio de sus funciones, o si se trata de una responsabilidad directa por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

...

Por último, **la referida demanda de indemnización no indica las disposiciones legales que se estiman violadas y el concepto de la violación, requisito contemplado en el numeral 4 del artículo 43 de la Ley 135 de 1943,** para toda demanda contencioso administrativa.

...

Expuesto lo anterior, sólo nos resta indicar que **la demanda de indemnización interpuesta** por el licenciado Moisés Granados S., en representación de Rita Morales, **ha sido presentada de forma defectuosa, lo que provoca en consecuencia su inadmisión.**

En consecuencia, el Magistrado Sustanciador de la Sala Tercera de la Corte Suprema, actuando en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda de indemnización presentada por el licenciado Moisés Granados S., en representación de Rita Morales.”

Por otra parte, debemos reiterar que **los recurrentes no han demostrado tener legitimidad en la causa en lo que concierne a los supuestos derechos que dicen tener** sobre la finca número 87, ya descrita.

A este respecto, consideramos oportuno insistir en que únicamente el perjudicado o afectado desfavorablemente por una decisión o un acto

administrativo está facultado para interponer una acción contencioso administrativa de indemnización como la que ocupa nuestra atención, ya que ésta requiere una base legitimadora, lo que se conoce en la doctrina como interés procesal.

El procesalista español Juan Montero Aroca, comentando la posición de Andrés De La Oliva sobre la legitimación, señala:

“Los derechos subjetivos privados no se pueden hacer valer sino por sus titulares activos y contra los titulares de las obligaciones relativas, y por eso la legitimación... no es un tema de forma sino de fondo. (Montero Aroca, Juan. La legitimación en el proceso civil, pág. 32-3, Madrid, 1994, España).”

Ante la ausencia de este elemento, opinamos que **los actuales demandantes**, Victoria Raquel Franco Véliz de Cedeño, María Isabel Franco Véliz de Hoquee, Elia Aymara Franco Véliz de Moore, Joaquín Pablo Franco Véliz, Luis Carlos Franco Véliz, Miguel Ángel Franco Véliz y Bolívar Franco Véliz, quienes manifiestan ser herederos de Bernarda Véliz de Franco (q.e.p.d.), **no han acreditado que están facultados para demandar**, tal como se explicará a fondo en la excepción de ilegitimidad que planteamos en este mismo escrito.

#### **Actividad probatoria.**

En la etapa probatoria, los recurrentes propusieron una serie de pruebas documentales que no fueron admitidas por la Sala en el **Auto 207 de 14 de agosto de 2012**, por haber sido aportadas al proceso en fotocopia simple, por lo que incumplen el requisito de autenticidad que exige el artículo 833 del Código Judicial. Tampoco se admitieron otros documentos que fueron propuestos por los actores como elementos probatorios, por razón de que éstos no fueron presentados ante el Tribunal.

El Auto 207 de 14 de agosto de 2012 fue objeto de un recurso de apelación interpuesto por los recurrentes, el cual **fue confirmado por medio del Auto de 14 de marzo de 2013.**

Lo expresado en los párrafos precedentes implica que a los demandantes **no se les admitió como prueba**, la copia simple de la gaceta oficial 16,454 de 25 de septiembre de 1969, por medio de la cual se publicó el Decreto 44 de 4 de septiembre de 1969, emitido por el Órgano Ejecutivo, que ordenó la expropiación de la finca 87, inscrita en el Registro Público al folio 5, tomo 356 de la Sección de la Propiedad, provincia de Coclé; acto administrativo **que constituye un elemento fundamental del objeto del presente proceso.**

**Tampoco se admitió como prueba documental, la copia simple de la Sentencia de 19 de febrero de 2003**, emitida por la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, incluyendo el Salvamento de Voto de la entonces Magistrada Graciela Dixon, que guarda relación la declaratoria de inconstitucionalidad del mencionado decreto expropiatorio, **fallo que sirve de sustento a la pretensión.**

Al respecto, vale aclarar que los procesos que se ventilan ante la jurisdicción Contencioso Administrativa son independientes de aquéllos objeto de decisión por parte de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, por lo que las partes que intervengan en los mismos tienen la obligación de acreditar los hechos que sustentan su pretensión de acuerdo con los parámetros que para tales efectos establece el Código Judicial. De ahí que al no haberse admitido la copia simple de la sentencia antes indicada, la consecuencia directa de este rechazo es que el hecho que se pretendía acreditar no se tenga por probado, **lo que equivale a decir que el daño alegado no está probado.**

En el mencionado Auto de Pruebas tampoco se admitieron dos pruebas enunciadas en el escrito de pruebas de los demandantes, a saber: la copia autenticada de la escritura pública 52 de 28 de febrero de 1963, otorgada ante la

Notaría de Circuito de Coclé, relativa a los derechos hereditarios en los que se sustenta la pretensión de los recurrentes; y, la copia autenticada del expediente que contiene el juicio de sucesión intestada de Bernarda Véliz Nieto de Franco (q.e.p.d.), puesto que tal como se señala de manera expresa en dicha resolución judicial, **estos documentos no fueron aportados al proceso por los recurrentes.**

A propósito de estas pruebas, estimamos oportuno reiterar lo ya expresado por esta Procuraduría al momento en que se opuso a la apelación presentada por la parte demandante con motivo del rechazo de las mismas en el Auto de Pruebas, en el sentido de que entre los documentos visibles en las fojas 46 a 49, 113 a 124 y 125 a 131 no se observa copia alguna de la mencionada escritura pública 52 de 28 de febrero de 1963, de la Notaría de Circuito de Coclé, como tampoco del expediente que contiene el juicio de sucesión intestada de Bernarda Véliz Nieto de Franco (q.e.p.d.), puesto que son documentos relacionados con estos medios probatorios, de lo que se tiene que el Tribunal no podrá apreciarlos ni valorarlos al momento de fallar el fondo de este negocio.

Por otra parte, también debemos observar al Tribunal que la copia autenticada de la escritura pública 699 de 9 de julio de 2007, emitida por la Notaría Primera del Circuito de Coclé, que aparece en el expediente como prueba de la parte actora y que constituye una adición a la escritura pública 52 de 28 de febrero de 1963, a la que nos hemos venido refiriendo, tampoco puede suplir **la omisión en la que incurrieron los demandantes** con la intención de acreditar su legitimidad en la causa.

En la etapa probatoria, los actores adujeron una prueba pericial que fue admitida por el Tribunal, la cual tenía como finalidad inspeccionar el inmueble objeto de la expropiación; determinar sus condiciones y sus límites físicos; los servicios públicos existentes en el área; las características del sector; la

información que sobre dicho inmueble reposa en el Registro Público; y la estimación, por metro cuadrado, del valor de la finca y de los terrenos colindantes. No obstante, el resultado arrojado por este medio probatorio en nada sirve para subsanar las dos deficiencias procesales ya puestas de relieve por este Despacho, las que, a nuestro juicio, deben ser más que suficientes para que el Tribunal no acceda a las pretensiones de los demandantes, a saber, la falta de prueba idónea en relación con la existencia del daño, pues, según ya hemos anotado, fue presentada en fotocopia simple que no fue admitida por la Sala; y la no acreditación de la legitimación activa de quienes han comparecido en calidad de demandantes, por no haber sido aportadas al proceso, según se indica en el Auto de Pruebas 27 de 14 de agosto de 2012.

Aun cuando esta prueba pericial fue debidamente practicada, lo cierto es que la misma carece totalmente de eficacia, puesto que con ella no se ha logrado establecer ninguno de los aspectos indicados por los actores, tal como se desprende de lo manifestado por el perito Ramiro Gutiérrez Ledesma, quien en su declaración del 8 de mayo de 2013, fue claro al establecer que: *“Esta finca originalmente fueron (sic) adquiridas de una manera particular, donde se indicaban los linderos y medidas originales. Luego se hicieron una serie de segregaciones que posteriormente algunas pasaron a hacer (sic) derechos posesorios, otras fueron traspasadas a la Nación como una medida de expropiación.”*, **de lo que se tiene que a la fecha no existe certeza en cuanto al estatus jurídico del inmueble.**

Por otra parte, la declaración de este perito también permite corroborar lo que ha venido indicando esta Procuraduría con respecto a la falta de legitimación de quienes demandan, tal como se infiere de lo que citamos a renglón seguido: ***“...Investigando la finca madre se puede notar que existen áreas residuales o restos libres que actualmente se encuentran en proceso de reclamo por sus***

**herederos se la señora CARMEN PONCE VDA. DE VÉLIZ...**” (Las negrillas son nuestras).

Todo lo anteriormente expuesto, viene a sustentar el hecho cierto de que en este proceso **los recurrentes han incumplido con la carga procesal a la que se refiere el artículo 784 del Código Judicial y que obliga a quien demande a acreditar su pretensión.**

Si llevamos esta situación al plano doctrinal, habría que recordar que en estos casos la prueba, en su sentido genérico, es necesaria para acreditar la existencia de los tres elementos esenciales para requerir responsabilidad extracontractual al Estado, 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; sin embargo, en el proceso en estudio ha quedado claro que los demandantes no han probado de manera idónea ninguno de ellos.

Este tema ha sido abordado por el tratadista Libardo Rodríguez, quien ha señalado que: *“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).

Entre los distintos aspectos que integran su pretensión, los actores han incluido el reclamo de **costas**, frente al cual este Despacho debe indicar que el artículo 1069 del Código Judicial dispone que éstas constituyen los gastos a que tienen derecho los litigantes o sus apoderados en la secuela del proceso para la

defensa de los intereses de su representado, o bien, el trabajo invertido en el curso del mismo por aquéllos o sus apoderados; los gastos que ocasione la práctica de diligencias judiciales, como honorarios de peritos, secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes y, el valor de los certificados y de las copias que se aduzcan como pruebas. Por esta causa, las sumas de dinero que pretenden los recurrentes se les reconozca en concepto de gastos y costas legales carecen de sustento, en virtud de lo dispuesto **en el artículo 1939, numeral 2, del Código de Procedimiento Civil que establece como garantía a favor del Estado que el mismo no puede ser condenado en costas; y el artículo 1077, numeral 2, de ese mismo cuerpo normativo, que indica que en los procesos en que el Estado es parte no hay condena en costas.** Así lo ha reconocido la sentencia de 26 de junio de 2008 dictada por ese Tribunal, que en lo pertinente señala:

“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.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ACCEDE** a las pretensiones formuladas en la demanda contencioso administrativa de indemnización, interpuesta por el licenciado Víctor Javier Almengor, actuando en representación de ABRAHAM ALONSO PÉREZ ZAKATA, para que se condene al Ministerio Público y a la Policía Nacional, al pago de setenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/.75,000.00), en concepto por daños y perjuicios, materiales y morales causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos.”

Ante las deficiencias de forma que impiden a la Sala analizar el fondo del negocio jurídico en estudio y la ausencia notoria de elementos probatorios que sirvan de convicción en relación con la existencia del daño que reclaman los demandantes, esta Procuraduría reitera al Tribunal su solicitud para que se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, NO ES RESPONSABLE por los daños y perjuicios que reclaman Victoria R. Franco Véliz de Cedeño y otros, en su condición de supuestos herederos de Bernarda Véliz de Franco (q.e.p.d.) y, en consecuencia, desestime todas sus pretensiones.

#### **Excepción de ilegitimidad en la causa.**

En esta oportunidad, creemos pertinente y necesario insistir sobre la excepción de ilegitimidad en la causa presentada en nuestra contestación de la demanda, reiterando que en la parte motiva del Decreto 44 de 4 de septiembre de 1969, por medio del cual se ordenó la expropiación de la finca número 87, antes descrita, figuraban “María Luisa Véliz Ponce y otros” como propietarios del citado inmueble; sin embargo, **no se menciona a Cecilia del Carmen Ponce viuda de Véliz o Carmen Ponce viuda de Véliz (q.e.p.d.), supuesta causahabiente de los hoy demandantes**, como parte del grupo de copropietarios del inmueble sobre el cual recayó la medida decretada por la denominada Junta Provisional de Gobierno (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, debemos reiterar que aunque en autos consta la copia autenticada del edicto emplazatorio número 77, emitido por el Juez Segundo de Circuito, Ramo Civil, provincia de Coclé, desfijado el 14 de junio de 2000, en el que **se comunicaba a todas las personas que tuvieran interés, que en ese Tribunal se encontraba abierto el juicio de sucesión intestada** de Bernarda Véliz Vieto (q.e.p.d.) y que sus herederos son “Victoria Raquel, Luis Carlos, María

Isabel, Bolívar, Elia Aymara, Miguel Ángel, Carmen Luisa Franco Véliz y Joaquín Pablo Franco Velázquez”, no puede perderse de vista que en el expediente no aparece acreditado el **auto de declaratoria de herederos, notificado mediante ese edicto, ni mucho menos el de formación del inventario y avalúo de los bienes de la sucesión o el de su adjudicación**; documentos necesarios para certificar la legitimidad en la causa de los hoy demandantes para comparecer al proceso y reclamar los supuestos derechos indemnizatorios derivados de la expropiación de la ya mencionada finca 87 (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Por otra parte, también debe tenerse presente que conforme ya hemos explicado con anterioridad, la copia autenticada de la escritura pública número 699 de 9 de julio de 2007, emitida por la Notaría Primera del Circuito de Coclé, aportada al proceso, de manera alguna viene a suplir la falta de acreditación de la legitimidad en la causa en la que pudieran sustentarse los hoy recurrentes para interponer la demanda contencioso administrativa en estudio.

En relación con este tema, la Sala Primera, de lo Civil, de la Corte Suprema de Justicia, al citar al ex Magistrado Adán Arnulfo Arjona en Sentencia de 1 de junio de 1998, analiza el concepto de legitimidad en la causa de la siguiente manera:

“... la legitimación en la causa es la condición que debe tener una persona según la ley sustantiva para lograr que el Juez se pronuncie respecto a las pretensiones formuladas en la demanda en relación con una concreta y particular relación jurídica. Desde el momento en que una persona se identifica con la hipótesis abstracta reconocida en la ley sustantiva (**demuestra que es heredera**, acreedor, cesionaria, etc.) se puede indicar que tiene legitimación y, por tal razón, tiene derecho a que se dicte sentencia respecto a una concreta relación jurídica que afecta sus intereses...” (La negrilla es nuestra).

Por lo antes expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a ese Tribunal que al pronunciarse sobre el fondo de este asunto, declare probada la excepción promovida por este Despacho y, en consecuencia, desestime la

demanda de indemnización propuesta por Victoria R. Franco Véliz de Cedeño y otros, en su condición de herederos de Bernarda Véliz de Franco (q.e.p.d.), en contra del Estado panameño.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 868-10