

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 473

Panamá, 23 de diciembre de 2013

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Indemnización**

**Contestación de la demanda
corregida.**

**Se alega Excepción
de prescripción**

La firma forense Rosas y Rosas actuando en representación de **Financiera Centro, S.A., y Manuel Vásquez Estévez**, solicita que se condene al **Estado panameño** por conducto de la **Autoridad del Canal de Panamá**, a pagarles, respectivamente, B/.5,000,000.00 y B/.2,025,000.00, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales.

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

Acudo ante Usted de conformidad con lo que dispone el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, para contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización corregida descrita en el margen superior.

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

Primero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 179 del expediente judicial).

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

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 178 del expediente judicial).

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 consta; por tanto, se niega.

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

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

Undécimo: No consta; por tanto, se niega.

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

Décimo Tercero: No me consta; por tanto, se niega.

Décimo Cuarto: No me consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

II. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de la entidad demandada.

Según consta en el expediente judicial, el 29 de junio de 2006 Gustavo Vásquez Pérez, en su condición de Gerente General de Financiera Única, S.A., presentó formal denuncia ante el Presidente del Sindicato del Canal de Panamá, por supuestas irregularidades administrativas relacionadas con los descuentos de salarios a los empleados de la Autoridad. De acuerdo con el demandante, al llevar a cabo un análisis financiero a los talonarios de pago de algunos de estos trabajadores, observó que no tenían capacidad económica para la aplicación de ningún descuento; sin embargo, la oficina de planilla de la institución admitía tales descuentos, relacionados con préstamos personales otorgados por Financiera Centro, S.A., lo que según Vásquez Pérez podía dar lugar a un ilícito (Cfr. foja 165 reverso del expediente judicial).

Producto de lo anterior, el 30 de junio de 2006 el Subadministrador de la Autoridad del Canal de Panamá envió la denuncia a la Oficina del Fiscalizador General para que se iniciara una investigación administrativa, en la que se

determinó que durante los años 2003 y 2005 Cristóbal Miranda, quien ejercía el cargo de Técnico de la Sección de Planillas de la entidad, actuando a cambio de dinero, le suministró al entonces Gerente General de Financiera Única, S.A., Manuel Vásquez Estévez, información de carácter reservado, vinculada con los descuentos de los empleados de la Autoridad; y que en el período comprendido, entre septiembre de 2005 hasta marzo de 2006, es decir, cuando ya Vásquez Estévez había asumido la condición de Gerente General de Financiera Centro, S.A., tales descuentos siguieron haciéndose; lo que según se desprende del informe del Fiscalizador General constituía una falta a la ética y la posible comisión del delito de Corrupción de Servidor Público (Cfr. foja 165 reverso del expediente judicial).

En atención a lo antes expuesto, la Gerente Ejecutiva de la División de Contabilidad y Costos de la Autoridad del Canal de Panamá emitió las notas identificadas con los números FAC-121 y FAC-122, ambas fechadas el 13 de marzo de 2008, en las que le comunicó tanto a Financiera Centro, S.A., como a Financiera Única, S.A., que, a partir de la notificación de las mismas, la institución no aceptaría nuevas solicitudes de descuentos directos de los salarios de sus empleados ni de instrucciones de depósito de pago neto de planilla, o modificaciones de descuentos directos ya constituidos a favor de estas financieras, ya que ambas habían sido beneficiadas con información obtenida indebidamente por conducto de uno de sus empleados, lo que ocasionó que se comprometiera seriamente el principio de equidad que rige en la Autoridad en materia de prestación de servicios. Así mismo, les comunicó a estas empresas que dicha medida no afectaría los descuentos e instrucciones de pago neto de planilla que estuvieren aprobados y ejecutándose a la fecha de esa medida (Cfr. fojas 165 reverso y 166 del expediente judicial).

Una vez que Financiera Centro, S.A., y Financiera Única, S.A., se notificaron de esta decisión, presentaron su recurso de reconsideración en el término establecido en el artículo 1 del Acuerdo número 29 de 16 de diciembre de 1999; dando lugar a la expedición de las Resoluciones ACP-ADS-RM08-13 de 13 de mayo de 2008 y ACP-AD-RM08-12 de 18 de abril de 2008, las cuales, según se desprende del informe de conducta, no han podido ser notificadas a las recurrentes a pesar de haberse realizado las gestiones necesarias (Cfr. foja 166 del expediente judicial).

No obstante, Financiera Centro, S.A., y Manuel Vásquez Estévez, este último en su condición de Gerente General de esta empresa, han acudido ante el Tribunal para interponer la demanda contencioso administrativa de indemnización que ocupa nuestra atención, con el objeto de que el Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Canal de Panamá, sea condenado a pagarles en concepto de daños y perjuicios, las siguientes sumas: B/.5,000,000.00, a favor de Financiera Centro, S.A., por el hecho de haberse dejado sin efecto la clave de descuento identificada con el número 1188-B, la cual le había sido autorizada mediante la nota FAC-121 de 13 de marzo de 2008; y, B/.2,025,000.00, a Manuel Vásquez Estévez, con motivo de la formalización de una querrela penal presentada en su contra ante la Procuraduría General de la Nación, por la posible comisión del delito de Corrupción de Servidores Públicos, cometido en asocio de un empleado de la Autoridad, cuando el ahora demandante ejercía el cargo de Gerente General de las sociedades que se vieron beneficiadas con información obtenida indebidamente de la Sección de Planilla de la entidad (Cfr. fojas 80 y 81 del expediente judicial).

Conforme puede observar esta Procuraduría, los recurrentes, mediante el ejercicio de una sola acción de indemnización, han acudido al Tribunal para demandar, en forma conjunta, distintas actuaciones de la Administración,

sustentando la misma en lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, por lo que estimamos conveniente analizar la pretensión de las partes de forma individual.

A. En cuanto a la pretensión de Financiera Centro, S.A.:

Este Despacho se opone a todos los planteamientos expuestos por Financiera Centro, S.A., en relación con los supuestos daños y perjuicios que, según alega, le ocasionó el Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Canal de Panamá, al expedir la nota FAC-121 de 13 de marzo de 2008, ya que al examinar el contenido de este acto administrativo, al igual que el de la nota FAC-122, de la misma fecha, dirigida a Financiera Única, S.A., puede advertirse que la entidad sólo decidió suspender la clave de descuento aplicable a las nuevas solicitudes de deducción del salario de los empleados de la Autoridad, debido a que al desarrollar una investigación administrativa para verificar los hechos denunciados por el Gerente General de Financiera Única, S.A., el Fiscalizador General de la entidad logró comprobar que ambas financieras “se vieron beneficiadas con la información obtenida indebidamente de nuestro trabajador, lo que ha ocasionado que se viera seriamente comprometido el principio de equidad en materia de prestación de servicios”.

Producto de lo anterior, el Administrador General de la Autoridad del Canal de Panamá, actuando con fundamento en lo establecido en el artículo décimo tercero del Decreto número 275 de 26 de diciembre de 1974, emitido por la Contraloría General de la República, y utilizado por la Autoridad como referente para el otorgamiento de claves de descuento, según el cual: “cuando se descubran irregularidades en el uso de las ‘Claves de Descuentos’,... el funcionario que las otorgó debe cancelarlas... si dichas irregularidades revisten gravedad que así lo justifiquen”, le ordenó a la Gerente Ejecutiva de la División de Contabilidad y Costos que le cancelara a la demandante la clave de descuento sobre las nuevas

solicitudes; como en efecto ocurrió. Por lo tanto, dicha actuación no puede ser considerada como una infracción de la Autoridad del Canal de Panamá con respecto a las funciones que le adscriben tanto la Constitución Política como la Ley y sus normas reglamentarias (Cfr. fojas 18 y 179 del expediente judicial).

Por otra parte, se advierte que la decisión adoptada por la Autoridad tampoco le ha ocasionado un daño a la accionante, ya que aplicó dicha medida únicamente para las solicitudes nuevas, permitiéndole a Financiera Centro, S.A., continuar recibiendo las deducciones de los salarios de aquellos trabajadores que mantenían un crédito con ella, así como las instrucciones de pago neto de planilla que habían sido previamente aprobadas por la institución, tal como se desprende del contenido del acto administrativo generador de la demanda que nos ocupa (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

Dentro de este contexto, resulta pertinente anotar que en el presente proceso no han concurrido los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad directa del Estado; es decir, no existe un nexo causal entre la actuación atribuida a la Autoridad del Canal de Panamá, producto de una infracción y el daño que alega la actora le fue ocasionado.

La Sala, en Sentencia de 10 de marzo de 2010 se pronunció con respecto a la relación de causalidad como presupuesto para la responsabilidad directa del Estado, así:

“Ahora bien, para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administración, resulta indispensable determinar si el daño y perjuicio causado tiene su origen en que la infracción en que se incurrió haya sido responsabilidad del Estado, a la luz de lo estipulado en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial. Es decir, se requiere el nexo causal entre la actuación que se infiere a la Administración, producto de una infracción, y el daño causado.

En este sentido, en Sentencia de 25 de febrero de 2000, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia hace referencia al nexo de causalidad en los siguientes términos:

'Cuando se habla de la relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad, lo que debe entenderse es que el actuar de quien esté obligado a indemnizar haya sido la causa de la ocurrencia del daño, o sea, que entre el comportamiento del agente y el daño acaecido exista una relación de causa a efecto.

...

Esta postura bien pudiera resumirse en lo siguiente: Para que una persona sea responsable de un daño es necesario concluir que, de no haber sido por la conducta de dicha persona, el perjuicio sufrido por el demandante no habría ocurrido. En otras palabras, la conducta del demandado tendría que constituir la condición necesaria, real o eficiente del daño del demandante...(Subraya la Corte)

Igualmente la doctrina ha señalado respecto al nexo de causalidad, lo siguiente:

'La responsabilidad patrimonial de la Administración exige que exista una relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, erigiéndose este nexo causal en elemento fundamental y requisito sine qua non para poder declarar procedente la responsabilidad. (S. de 1 de junio de 1999 Atr. 6708. Ponente: Mateos García), que los daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención extraña que pueda influir alterando el nexo causal (S. de 27 de mayo de 1999 Art. 5081. Ponente: LECUMBERRI). El daño, dice la S. de 19 de enero de 1987 (Art. 426), insistiendo en reiterada jurisprudencia, que cita se refiere a la <<relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir y cambiar el nexo causal.' (GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES

PÚBLICAS, SEGUNDA EDICIÓN,
EDITORIAL CIVITAS, MADRID,
ESPAÑA, PÁGINA 372.) (*Subraya la
Corte*)'
..."

Ante la inexistencia de un nexo causal entre el daño que se dice ocasionado y el supuesto hecho generador de la responsabilidad, queda claro que en el presente negocio no es procedente el pago de B/.5.000.000.00, en concepto de indemnización de los daños y perjuicios que Financiera Centro, S.A., le reclama al Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Canal de Panamá.

B. Respecto a la pretensión de Manuel Vásquez Estévez:

Este Despacho tampoco comparte los argumentos expuestos por Manuel Vásquez Estévez en cuanto a los supuestos daños y perjuicios, materiales y morales, que alega le han sido ocasionados por la Autoridad del Canal de Panamá al presentar una denuncia y una querrela penal en su contra, puesto que según consta en el Informe de Conducta rendido al Magistrado Sustanciador, Financiera Única, S.A., en reunión sostenida el 26 de septiembre de 2006 con el Fiscalizador General declaró que: "en varias ocasiones la sección de planillas de la ACP había rechazado intencionalmente solicitudes de deducción al salario provenientes de Financiera Única, S.A., y a su vez, había aceptado esas mismas deducciones (mismos empleados e iguales condiciones) a favor de Financiera Centro, S.A." (Cfr. foja 167 reverso del expediente judicial).

Dicho Informe también señala que "en la investigación realizada por la oficina del Fiscalizador General se pudo comprobar que el señor Cristóbal Miranda, trabajador técnico de la sección de planillas de la ACP, a cambio de dinero, suministraba información reservada sobre los descuentos de los empleados de la ACP y sus capacidades de endeudamiento al señor Manuel Vásquez Estévez...". En adición, el informe en mención indica que Cristóbal Miranda Davis al ser cuestionado sobre los hechos denunciados aceptó la falta

ante el Fiscalizador, por lo que éste procedió a recomendar a la Dirección de Recursos Humanos que tomara las acciones administrativas que le correspondían a este trabajador (Cfr. fojas 167 reverso y 168 del expediente judicial).

Por otra parte, es importante anotar que frente al tipo de señalamientos hechos por el trabajador Cristóbal Miranda, el Fiscalizador General de la Autoridad del Canal de Panamá, quien tiene la calidad de servidor público, estaba obligado en virtud de lo dispuesto en el artículo 1996 del Código Judicial, a poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente, para que se procediera, conforme lo indica la norma, al juzgamiento del culpable o culpables. Así consta en el escrito enviado suscrito por el Subfiscalizador General de dicha Autoridad al Fiscal Anticorrupción, en Turno, el 16 de abril de 2007 (Cfr. fojas 95 a 101 del expediente judicial).

Del contenido de la Sentencia Absolutoria número 21 de 21 de septiembre de 2010, dictada por el Juzgado Quinto de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, puede advertirse que tanto Cristóbal Miranda como Manuel Vásquez fueron indagados por la Fiscalía Tercera Anticorrupción, lo que dio lugar a que la Autoridad se constituyera en parte querellante en dicho proceso penal; máxime si el agente de instrucción mediante la Vista Fiscal 26 de 31 de enero de 2008, solicitó al Juez de la causa que profiriera un Auto de Llamamiento a Juicio en contra de los mismos, teniendo como base lo señalado en el informe de investigación emitido por el Fiscalizador General de la Autoridad; documento éste que también fue considerado por el Juzgador al dictar el Auto Encausatorio número 137 de 4 de junio de 2009, por cuyo conducto se abrió causa criminal en contra de Miranda Davis y Vásquez Estévez (Cfr. fojas 109 a 111 del expediente judicial).

En razón de lo expuesto, mantenemos el criterio de que en el caso particular de Manuel Vásquez Estévez tampoco se ha configurado un nexo causal

entre la actuación que se le atribuye a la institución demandada, producto de una infracción en el ejercicio de sus funciones, y el daño que, según alega el recurrente, le fue ocasionado; por lo que es claro que en el presente caso no concurren los elementos necesarios para justificar la presentación de una demanda de indemnización en contra del Estado, en la que el actor reclama el pago de B/.2,025,000.00, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales.

En virtud de las consideraciones antes expresadas, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que en el proceso bajo examen, el Estado panameño, por medio de la Autoridad del Canal de Panamá, **NO ES RESPONSABLE** por los daños y perjuicios alegados y, por consiguiente, tampoco está obligado a pagar las cuantías establecidas por Financiera Centro, S.A., y Manuel Vásquez Estévez.

III. Pruebas:

Se objetan las pruebas identificadas con los números 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, presentadas con la demanda original, por ser copias simples que de manera alguna cumplen lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial (Cfr. fojas 87 y 88 del expediente judicial).

Para que participe en la prueba pericial solicitada por la apoderada judicial de los recurrentes en la demanda corregida, se designa en calidad de perito contable de la Procuraduría de la Administración, al Licenciado John Cletus Cheng, con cédula de identidad personal PE-1-33, e idoneidad de Contador Público Autorizado número 35.

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

Excepción de prescripción en torno a los daños y perjuicios que reclama Financiera Centro, S.A.

A juicio de esta Procuraduría, la acción contencioso administrativa de indemnización que ha sido ensayada por una de las demandantes,

específicamente la sociedad Financiera Centro, S.A., se encuentra prescrita al tenor de lo que señala el artículo 1706 del Código Civil, el cual establece el término de prescripción de un año para exigir responsabilidad extracontractual al Estado, contado desde el momento en que el agraviado supo de la afectación.

De acuerdo con lo planteado por la apoderada judicial de la sociedad demandante, el 13 de marzo de 2008, la Gerente Ejecutiva de la División de Contabilidad y Costos de la Autoridad del Canal de Panamá a través de la nota FAC-121 le comunicó al Gerente General de Financiera Centro, S.A., que no se le aceptarían nuevas solicitudes de descuentos directos de los salarios de los empleados de dicha entidad, debido a que de las investigaciones realizadas por la Oficina del Fiscalizador General de la Autoridad se desprendía que su empresa se había visto beneficiada con información obtenida indebidamente de un trabajador de la Sección de Planilla (Cfr. foja 178 del expediente judicial).

En razón de lo anterior, es fácil advertir que Financiera Centro, S.A., tenía desde el 13 de marzo de 2008 hasta el 13 de marzo de 2009, para interponer la acción contencioso administrativa de indemnización bajo examen. Como quiera que la demanda correspondiente fue recibida en la Secretaría del Tribunal el 14 de noviembre de 2012 y corregida posteriormente el 29 del mismo mes y año, se infiere que ésta ha sido ensayada de manera extemporánea, pues, ya habían transcurrido más de tres años y ocho meses después de vencido el plazo establecido en la norma legal antes indicada para exigir la responsabilidad extracontractual del Estado (Cfr. fojas 17 y 78 del expediente judicial).

La Sala ha sostenido en diversos fallos que tratándose de demandas contencioso administrativas, la vigencia de la acción ensayada constituye un presupuesto de admisibilidad más que una circunstancia que debe verificarse al resolverse el fondo; razonamiento que encuentra asidero jurídico en el hecho que con ello se evita al juzgador hacer un ejercicio valorativo del derecho invocado por

las partes, de las pruebas aportadas, de la pretensión, de los hechos que dieron origen a la demanda y de los antecedentes del caso, para finalmente llegar a la conclusión de que la demanda está prescrita (Cfr. auto de 26 de enero de 2011).

Sobre la base de los hechos expuestos en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan reconocer como probada la excepción de prescripción contenida en esta Vista y decidir este proceso en consonancia con la misma.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 702-12