REPÚBLICA DE PANAMÁ

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Vista Número 499

Panamá, 3 de octubre de 2014

Proceso contencioso administrativo de indemnización.

Contestación de la demanda.

Se aduce excepción de prescripción.

La firma forense Mejía & Mejía, actuando en representación de la empresa **Panama On Line, S.A**., solicita que se condene al **Estado Panameño**, por conducto de la **Universidad de Panamá**, al pago de B/.776,175.00, 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 el Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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.

Duodécimo: 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

La parte actora sustenta su acción de reparación directa en la violación de las siguientes disposiciones legales:

A. Los numerales 5 y 10 del artículo 97 del Código Judicial que se refieren a la competencia de la Sala para conocer de las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos, así como la indemnización de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos (Cfr. fojas 6 y 7 del expediente judicial).

B. Los siguientes artículos del Código Civil:

b.1 El artículo 974, según el cual las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos, de los actos y omisiones ilícitas en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia (Cfr. foja 8 del expediente judicial);

b.2 El artículo 986 que establece que quedan sujetos a la indemnización de daños y perjuicios, los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurren en dolo, negligencia o morosidad y los que de cualquier modo contravienen el tenor de aquéllas (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial);

b.3 El artículo 991, el cual dispone que la indemnización de daños y perjuicios comprende no sólo el valor de la pérdida sufrida sino también el de la ganancia que se haya dejado de obtener (Cfr. foja 9 del expediente judicial);

b.4 El artículo 1317, sobre la tácita reconducción en materia de contratos de arrendamiento (Cfr. foja 7 del expediente judicial);

b.5 El artículo 1320, relativo a los supuestos por los que el arrendador podrá pedir el lanzamiento del arrendatario (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa del Estado panameño.

Según consta en autos, Panamá On Line, S.A., pretende a través de la demanda contencioso administrativa de indemnización en estudio, que se condene al Estado panameño, por conducto de la Universidad de Panamá, al pago de B/.776,175.00, por los supuestos daños y perjuicios, materiales y morales que dice haber sufrido como consecuencia de la imposibilidad de operar desde el 17 de diciembre de 2009 un negocio que tenía en esa casa de estudios, producto del cierre del referido local mediante la colocación de un candado en la puerta de entrada, lo que le impidió retirar sus bienes y equipos (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Como hemos visto en el apartado anterior, la actora sustenta su demanda de reparación directa en los artículos 97 (numerales 5 y 10) del Código Judicial; y 974, 986, 991, 1317 y 1320 del Código Civil, cuyos cargos de infracción serán analizados en forma conjunta dada la estrecha relación entre los mismos.

En este contexto, la recurrente aduce que si bien es cierto que el contrato de arrendamiento que suscribió con la Universidad de Panamá había sido resuelto unilateralmente por esa entidad desde el año 2001; no lo es menos, que con posterioridad a esa decisión, se produjo su tácita reconducción, puesto que Panama On Line, S.A., siguió ocupando el local arrendado y la Universidad continuó recibiendo los pagos del canon correspondiente, razón por la cual cuestiona que años después se exigiera su lanzamiento basado en la terminación del contrato (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Aduce igualmente, que desde el 17 de diciembre de 2009 la Universidad de Panamá procedió al cierre del local que arrendaba en ese Centro de Estudios; aunque no fue hasta el 7 de marzo de 2012 cuando la Corregiduría de Bella Vista ejecutó el lanzamiento que había ordenado el Juzgado Segundo de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, por lo que, según expresa, con anterioridad a esa fecha no existía impedimento para que mantuviera la ocupación del local en cuestión, razón por la que exige ser indemnizada por habérsele impedido acceder a su establecimiento, así como a los bienes muebles y equipos que estaban en el mismo (Cfr. fojas 7, 8 y 9 del expediente judicial).

Examinados los cargos de infracción aducidos por la recurrente en sustento de su pretensión, este Despacho considera que los mismos deben ser desestimados, puesto que según lo ha reconocido la doctrina, al igual que la Sala en su Sentencia de 24 de mayo de 2010 **para que surja la responsabilidad extracontractual del Estado** resulta imprescindible la concurrencia de tres elementos, 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**.

Según consta en autos, mediante la Resolución 14-99 SGP de 16 de junio de 1999, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá adjudicó a la empresa Panama On Line, S.A., la Solicitud de Precio número SG-01-99, para el arrendamiento de un local situado en la planta baja del antiguo edificio de la Facultad de Humanidades (Librería Universitaria), a fin de instalar y operar en el mismo un centro de servicios de fotocopiado y otros similares, por un período de diez años continuos; recibiendo como contraprestación el pago de un canon mensual de arrendamiento por la suma de B/.2,083.33. Para tales efectos, ambas

partes suscribieron el 18 de agosto de 1999 el contrato 99-57 (Cfr., foja 50 del expediente judicial).

La empresa empezó a ocupar el local arrendado a partir del 30 de marzo de 2000, pero el pago del arrendamiento pactado empezó a ser exigible a partir del mes de julio de 2000; no obstante, según se expresa en el informe explicativo de conducta: "…*en catorce meses de vigencia del Contrato la empresa PANAMA ON LINE, S.A., solo hizo efectivo el pago de tres mensualidades, correspondiente a los meses de julio, agosto y septiembre*." (Cfr. foja 50 del expediente judicial).

En este contexto, se tiene que mediante la Nota DF-232-2001 de 9 de mayo de 2001, el Director de Finanzas de la Universidad de Panamá requirió al representante legal de Panama On Line, S.A., el pago correspondiente a los meses atrasados, cuya morosidad ascendía a **B/.15,483.31**. De igual manera, mediante la Nota 559-2001 de 5 de septiembre de 2001 el Vicerrector Administrativo informó a la sociedad recurrente que su estado de cuenta al mes de agosto de 2001 reflejaba una morosidad de **B/.23,062.46**, equivalente a once meses y le advirtió de manera expresa que dicho incumplimiento era causal para la resolución administrativa del contrato (Cfr. fojas 50 y 51 del expediente judicial).

Luego de recibida la comunicación anterior, la actora no utilizó el término que para hacer sus descargos le otorgaba la Ley 56 de 1995, sobre contrataciones públicas, vigente al momento en que se celebró el acuerdo; razón por la cual la Universidad de Panamá emitió la **Resolución DAJ-16-2001 de 27 de septiembre de 2001, a través de la cual se decidió resolver administrativamente el contrato 99-57** (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

En este punto, conviene precisar que la accionante presentó una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción en contra de este acto administrativo y, además, solicitó la suspensión provisional de la misma; **no obstante, la Sala mediante Auto de 10 de enero de 2002 dispuso no acceder**

a la petición de suspensión. De igual manera, a través de la **Sentencia de 20 de abril de 2005, el Tribunal declaró que no era ilegal la Resolución DAJ-16-2001**, por medio de la cual la Universidad de Panamá resolvió unilateralmente el contrato celebrado con la recurrente, Panamá On Line, S.A., de ahí que, **una vez en firme tal medida, lo que procedía era que la demandante desalojara el local arrendado; sin embargo, no lo hizo, pese a que se le solicitó en varias ocasiones** (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

En atención a esta negativa, el Consejo Administrativo de la Universidad de Panamá emitió la **Resolución 33-09-SGP**, por medio de la cual **ordenó el cierre de la actividad comercial y económica** que, **sin contar con su autorización**, **continuaba realizando la empresa Panama On Line, S.A**., dentro del Campus Universitario (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Al respecto, debemos advertir que la adopción de la medida antes indicada constituye el argumento medular que sustenta el reclamo indemnizatorio de la sociedad recurrente, pues, es a partir de la ejecución de la misma que se produce el cierre material del establecimiento que operaba en la Universidad de Panamá; sin embargo, dicho cuestionamiento **carece de fundamento**, pues, el mismo **ya fue revisado por la Sala Segunda, de lo Penal, de la Corte Suprema de Justicia, al resolver una querella interpuesta por la recurrente en contra del Rector de esa universidad por adoptar tal medida**, considerándola conforme a Derecho, según se indicó en el **Auto de 24 de enero de 2011** que **ordenó el archivo del expediente contentivo de la referida querella**. La parte medular de este fallo es del tenor siguiente:

> "Se observa que la conducta atribuible al rector de la Universidad de Panamá, consiste en el ejercicio arbitrario del cargo…
>
> …
>
> En el caso que nos ocupa, es **evidente que la decisión tomada por el Rector de la Universidad de Panamá, incluso fue declarada como buena, por la Sala Tercera de la Corte Suprema, por lo que difícilmente puede atribuírsele al servidor público una conducta desapegada a la ley y menos aún dolo en la misma**…" (La negrilla es nuestra).

Como se puede inferir, la medida cuestionada por la recurrente **ya fue examinada anteriormente por la Sala Segunda de lo Penal**, quien **consideró que la misma no fue una acción arbitraria**, sobre todo, cuando estaba sustentada en una decisión de la Sala Tercera, la cual, como hemos visto, declaró mediante la Sentencia de 20 de abril de 2005 que no era ilegal la Resolución DAJ-15-2001, por cuyo conducto la Universidad de Panamá había resuelto unilateralmente el contrato celebrado con la recurrente, **de ahí que no exista sustento alguno para el reclamo indemnizatorio de la actora.**

En abono de lo expuesto, debemos añadir que con posterioridad a estas actuaciones jurisdiccionales, el Juzgado Segundo de Circuito de lo Civil, del Primer Circuito Judicial de Panamá, en virtud de la petición hecha por la Universidad de Panamá emitió el Auto 334 de 18 de marzo de 2010, a través del cual decretó el lanzamiento de la actora, fundado en el vencimiento del contrato de arrendamiento 99-57 y le otorgó diez días improrrogables para que desocupara y entregara el bien arrendado; sin embargo, ante la negativa de la sociedad recurrente en acatar lo ordenado, el 7 de marzo de 2012 se procedió a realizar el lanzamiento correspondiente con la intervención del Corregidor de Bella Vista.

En este punto, resulta oportuno indicar que, contrario a lo indicado por Panama On Line, S.A., en cuanto a la suerte que sufrieron los bienes que tenía en el local arrendado, la Universidad de Panamá en su informe explicativo de conducta expresó **que los mismos fueron entregados a un representante de dicha sociedad** (Cfr. foja 64 del expediente judicial).

También debemos añadir, que la conducta reprochada a la entidad demandada de ninguna manera puede enmarcarse en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial que se refiere a la responsabilidad que le asiste al Estado y a las restantes entidades públicas por el mal funcionamiento de los servicios a ellas adscritos, puesto que la medida cuestionada constituye una acción ejercida

por ese centro de estudios como parte de su labor administrativa **y, en consecuencia, no constituye una actividad inherente al ejercicio del servicio público de educación superior que ella presta a la sociedad**.

Frente a lo indicado, debemos concluir que: ***1)*** al no constituir un ilícito el cierre del establecimiento que la recurrente operaba en la Universidad de Panamá, y ***2)*** toda vez que la conducta reprochada a dicha entidad no se enmarca dentro de las funciones que esa institución ejerce en el marco del servicio público que brinda, entonces **no se ha materializado una deficiente prestación del mismo**.

En consecuencia, **no existe un daño atribuible a una conducta del Estado**, por intermedio de la Universidad de Panamá, y tampoco una **relación de causalidad directa entre la supuesta acción u omisión de la Administración y el daño supuestamente generado**, ya que, como ha quedado dicho en los párrafos precedentes, no concurre una mala prestación del servicio público adscrito a la Universidad de Panamá y porque **los perjuicios que alega haber sufrido la recurrente obedecen a su propia conducta, es decir, al no pago de los cánones de arrendamiento pactados,** por lo que deben tenerse por derivados de lo que la doctrina denomina "**culpa de la víctima"**; lo que constituye uno de los **supuestos reconocidos para que se produzca la ruptura del nexo de causalidad**, tal como lo ha indicado el tratadista Libardo Rodríguez, quien sobre este aspecto manifiesta, cito:

> "*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, Libado. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (La negrilla es nuestra).

Por todo lo anterior podemos señalar que **en el presente proceso no concurren los elementos que el Tribunal en Sentencia de 2 de junio de 2003, determinó que eran necesarios para atribuirle responsabilidad 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 concurran 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 Andró (sic) De Laubadére 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 DroitAdministratif. André De Laubadére, 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).

Al confrontar los elementos que de manera abstracta se exponen en la sentencia reproducida con los hechos en los que la recurrente sustenta su pretensión, este Despacho considera que no es posible vincular ni atribuir responsabilidad alguna al Estado con respecto al hecho dañoso cuya reparación demanda Panama On Line, S.A., por lo que, en consecuencia, solicita al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto de la Universidad de Panamá, NO ES RESPONSABLE de pagar a la parte actora, la suma de B/.776,175.00, que ésta demanda como resarcimiento por los perjuicios que alegan haber sufrido.

IV. Pruebas.

1. Pruebas que se objetan:

1.1 Se objetan, por **inconducentes**, al tenor del artículo 783 del Código Judicial, las pruebas documentales visibles en las fojas 13 a 42 del expediente judicial, consistententes en algunos recibos de pago hechos por la actora en concepto de cánones de arrendamiento y por el servicio de electricidad adeudados a la Universidad de Panamá, puesto que la cancelación que en un momento hizo de los mismos, de ninguna manera impedía a esa Casa de Estudios ordenar el cierre definitivo del establecimiento y a la ejecución del lanzamiento respectivo, habida cuenta de que tales medidas se sustentaron en la **resolución del contrato arrendamiento por parte de la entidad**; acto administrativo que, como hemos visto, fue declarado legal por la Sala Tercera en Sentencia de 20 de abril de 2005; y

1.2 Objetamos, por **ineficaz**, la prueba documental visible a foja 45 expediente, por constituir una copia simple de un documento público que no ha sido autenticada por la autoridad encargada de la custodia de su original, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial que, como condición indispensable para que se puedan incorporar al proceso pruebas de esta naturaleza, exige que las mismas se presenten en su forma original o mediante copias debidamente autenticadas.

2. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente administrativo que guarda relación con este caso y cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada

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

VI. Cuantía: Se niega la cuantía solicitada.

- **Se alega excepción de prescripción.**

Esta Procuraduría considera oportuno advertir que el hecho generador del reclamo indemnizatorio ensayado por la sociedad recurrente se encuentra, entre otros, en el apartado de la demanda que denomina “Relación de causalidad de los

daños y perjuicios sufridos por Panama On Line, S.A. y la conducta de la Universidad de Panamá", en el cual expresó: *"Los daños y perjuicios sufridos por la empresa PANAMA ON LINE., son imputables a la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ, porque derivan directamente de la imposibilidad de operar su negocio, dentro o fuera del Campus Universitario,* ***desde 17 de diciembre de 2009; como consecuencia del cierre arbitrario del local comercial, mediante colocación de un candado en la puerta de entrada****, que impidió retirar sus bienes y equipos, todo lo que se ha prolongado hasta ahora*." (Cfr. foja 9 del expediente judicial). (La negrita es nuestra).

También es necesario observar, que luego que quedó en firme la Resolución DAJ-16-2001 de 27 de diciembre de 2001, por medio de la cual se resolvió administrativamente el contrato de arrendamiento que justificaba la ocupación del local por parte de Panama On Line, S.A., y que la Sala mediante Sentencia de 20 de abril de 2005 se pronunció a favor de la legalidad de ese acto administrativo, no existió ningún otro vínculo de naturaleza contractual entre la recurrente y la Universidad de Panamá, por lo que la prescripción de las acciones que aquélla pudiera ejercer para efectuar cualquier reclamación por daños y perjuicios está sujeta a lo que señala en esta materia el artículo 1706 del Código Civil.

En consecuencia, conforme lo dispone la norma en mención, la acción bajo examen debió intentarse dentro del año subsiguiente al momento en que la parte actora tuvo conocimiento del supuesto cierre arbitrario del establecimiento que operaba, lo que, según expone, ocurrió el 17 de de diciembre de 2009; razón por la cual la demanda en análisis debió ensayarse a más tardar el 17 de diciembre de 2010; sin embargo, fue interpuesta ante el Tribunal el **20 de julio de 2012**, cuando ya habían transcurrido **más de 2 años** desde aquel momento, de ahí que, **en estricto Derecho, tal acción se encuentra prescrita**.

Al referirse al cumplimiento del término establecido en el artículo 1706 del Código Civil, ese Tribunal en Auto de 12 de diciembre de 2011 se pronunció en los siguientes términos:

> "Del examen del expediente correspondiente, puede apreciarse que el demandante **ha presentado la demanda extemporáneamente, en virtud de que el término de prescripción establecido, para tales efectos es de un (1) año contado a partir de que el afectado supo del agravio, según lo que indica el artículo 1706 del Código Civil:**
> …
> En vista de lo expuesto por la norma en referencia, tenemos que la prescripción extingue el derecho de reclamo con sustento en dos supuestos: 1. **Al término de un año contado desde que el afectado supo del agravio**, y 2. Un año a partir de la ejecutoria de la sentencia, de iniciarse oportunamente acción penal o administrativa.
>
> En este caso, **las agraviadas tuvieron conocimiento del supuesto agravio en el mes de diciembre del año 2009, tal como se indica en la demanda de indemnización. Por lo tanto, tenían las demandantes hasta diciembre del año 2010, es decir un año, para presentar la demanda de indemnización, de conformidad con lo establecido en el artículo 1706 del Código Civil**.
>
> Sin embargo, **no fue hasta el día 19 de julio de 2011, que las demandantes presentaron su demanda de indemnización, es decir ya prescrito el término de un año** para acudir ante la Sala Tercera en este tipo de demanda.
> …" (La negrita es de este Despacho).

Del Señor Magistrado Presidente,

Doctor Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Licenciado Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 453-12