

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 324

Panamá, 27 de marzo de 2019

**Proceso contencioso
administrativo
de indemnización.**

El Licenciado José Luis Juárez, actuando en nombre y representación de **Isaías Madrid Flores**, solicita que se condene al **Estado Panameño por conducto del Municipio de San Miguelito**, al pago de ciento sesenta y cinco mil balboas (B/.165.000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales causados.

Contestación de la demanda.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 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 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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del demandante estima vulneradas las siguientes normas:

A. Los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil, los que, en este mismo orden, indican que, el que por acción u omisión cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño; a que dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales; y que la obligación que impone el artículo 1644 es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quiénes se debe responder (Cfr. fojas 10-12 del expediente judicial).

B. Los artículos 32 y 40 de la Constitución Nacional, que respectivamente regulan el principio del debido proceso; y que toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley (Cfr. foja 12 del expediente judicial).

C. El artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señala la misión de la Procuraduría de la Administración (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

D. El artículo primero del Acuerdo Municipal número 7 de 3 de febrero de 2015, que aprueba, entre otras cosas, la extinción de las servidumbres públicas municipales en el Distrito de San Miguelito, el cual describe los requisitos para la solicitud de uso y custodia, en caso de personas naturales (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial).

E. Los artículos 1, 5 y 27 de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, reformada por la Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, que indican respectivamente, que en cada corregimiento habrá una Junta Comunal que impulsará la organización y la acción de la comunidad; que el Alcalde del Distrito armonizará la realización de

los planes y programas de trabajo de las Juntas Comunales de su jurisdicción; y que los pronunciamientos de las Juntas Comunales en las materias de su competencia se denominarán resoluciones y sólo admitirán recurso de reconsideración (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes del caso y Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado.

El 31 de mayo de 2018, el Licenciado José Luis Juárez, actuando en nombre y representación de **Isaías Madrid Flores**, presentó una demanda contencioso administrativa de indemnización, a través de la cual solicita, entre otras cosas, que el Estado, a través del Municipio de San Miguelito, sea declarado responsable de los daños y perjuicios materiales y morales supuestamente ocasionados a **Isaías Madrid Flores**, como efecto directo de la Resolución 171-STJEC-16 y la Resolución 220-STJEC-16, ambas dictadas por el Alcalde de San Miguelito (Cfr. fojas 2-18 del expediente judicial y las fojas 24 y 28 del expediente judicial).

En primer lugar, debemos señalar que dentro de las disposiciones que se dicen infringidas, el recurrente ha incluido los artículos 32 y 40 de la Constitución Política de la República, sin tomar en consideración que **la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo no es competente para conocer sobre infracciones de normas propias del ámbito constitucional**; ya que en virtud de lo dispuesto por el artículo 97 del Código Judicial, al Tribunal colegiado sólo le está atribuido el control de la legalidad de los actos administrativos, y conforme al numeral 1 del artículo 206 del Estatuto Fundamental y el artículo 86 del Código Judicial **es a la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, a quien le compete el control constitucional, motivo por el cual nos abstendremos de emitir criterio respecto de la supuesta violación de estas normas.**

Visto lo anterior debemos precisar que al sustentar el concepto del resto de las normas que aduce infringidas, el abogado de **Isaías Madrid Flores**, sustenta

que el Alcalde del Distrito de San Miguelito, en su calidad de servidor público, procedió al margen de la Ley al proferir resoluciones dañosas en contra de su representado, con los consecuentes daños materiales y morales, entre los que se encuentran: lucro cesante, daño emergente, daños y afectaciones en sus sentimientos. Añade además que los daños morales y materiales han causado severas perturbaciones e interfieren en el presente y futuro desarrollo personal y económico al que tiene derecho como pequeño comerciante (Cfr. 10-14 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 el **Municipio de San Miguelito**.

A fin de sustentar lo indicado anteriormente, nos referimos a los siguientes elementos, los cuales resultan de medular importancia en el caso que nos encontramos analizando.

Lo anterior es así, ya que resulta importante destacar que **Isaías Madrid Flores no era el propietario del área objeto de controversia**. Ante esta situación debemos resaltar los artículo 337 y 345 del Código Civil, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 337: La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley”.

“Artículo 345: Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”.

En este contexto, resulta pertinente destacar que Isaías Flores Madrid, no tenía derecho sobre la propiedad donde quedaba su negocio, ya que dicho lugar se trata de una servidumbre del Estado y la entidad demandada no ha expedido resolución alguna a través de la cual se le

haya reconocido al recurrente el uso y custodia, ni tampoco una concesión de servidumbre.

En ese orden de ideas, es preciso mencionar que si bien es cierto que el demandante hace alusión a la Resolución 52 de 16 de noviembre de 1992, expedida por la Junta Comunal de José Domingo Espinar, la misma no guarda relación con la concesión de servidumbres municipales; pues esa resolución concedió el permiso y autorización del local para la venta de sodas, refrescos, frutas, dulces y frituras en general. De igual forma las Juntas Comunales no tienen competencia para otorgar concesiones de servidumbres municipales; dicha atribución es del Alcalde del Distrito de San Miguelito.

Por lo tanto, para que **Isaías Flores Madrid** pudiese obtener la concesión de la servidumbre en mención debió cumplir con lo establecido en el Acuerdo 7 de 3 de febrero de 2015, "Por medio del cual se derogan los acuerdos No.47 DEL (sic) 27 de agosto de 1993, el Acuerdo No. 5 del 14 de febrero de 1995 y el Acuerdo No. 7 del 27 de enero de 1998; a la vez que se aprueba la reglamentación uso, custodia y extinción de las Servidumbres Públicas Municipales en el Distrito de San Miguelito" el cual establece:

"ARTICULO PRIMERO: REQUISITOS PARA LA SOLICITUD DE USO Y CUSTODIA

En el caso de Personas Naturales

1. Carta de Solicitud dirigida a la Junta Comunal del Corregimiento donde se encuentra la servidumbre pública municipal, donde especifique la ubicación (croquis), medidas de largo por ancho del área solicitada (superficie), fotos y uso que se le dará a la misma.
 2. Copia de cédula del solicitante.
 3. Pago de derecho de inspección del área solicitada que tendrá un costo de
Residencial. B/15.00
Comercial B/.30.00
(Este pago no será reembolsable en caso de ser negada la solicitud)
 4. Paz y Salvo municipal.
-

5. Recibo de luz, agua o teléfono donde especifique su dirección.
..."

Lo expuesto hasta aquí, nos permite afirmar que **Isaías Madrid Flores**, no cumplió con lo establecido en líneas anteriores, por lo que las actuaciones del Municipio de San Miguelito, descritas en el informe de conducta, resultan efectuadas en estricto derecho. Veamos:

"...

1. La señora YOIDETH JAIME presentó una solicitud de concesión de custodia de área de servidumbre, misma que luego de cumplidos los trámites establecidos en el Acuerdo Municipal No. 7 de 3 de febrero de 2015, se le concedió mediante la Resolución Alcaldía No. 171-STJEC-18 de 27 de mayo de 2016.

2. Que de conformidad con los registros y archivos que se encuentran en la Secretaría Técnica Judicial en Edificación y Construcción, departamento de la Dirección de Obras Municipales de San Miguelito, no reposa resolución alguna de concesión de servidumbre a favor del señor ISAIAS MADRID FLORES, por parte de la Alcaldía.

3. Que la Resolución No. 52 de 16 de noviembre de 1992, expedida por parte de la Junta Comunal de José Domingo Espinar, carece de validez toda vez que entre las funciones de las Juntas Comunales establecidas por parte de la Ley 105 de 8 de octubre de 1973, no se encuentra la de conceder áreas de servidumbres municipales.

4. La competencia para otorgar concesiones de servidumbres municipales corresponde al Alcalde del Distrito mediante Resoluciones Alcaldías, pues es el Alcalde quien ostenta la representación legal de esta Municipalidad, y quien puede comprometerse y obligarse en su nombre a conceder áreas propiedad del Municipio de San Miguelito, de conformidad con lo establecido en la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 en su artículo 4 y el Acuerdo 3 de 7 de febrero de 2015, que regula la forma en que se obtiene y cancelan áreas de servidumbres municipales.

5. Que el señor ISAIAS MADRID FLORES sin contar con autorización para ello por parte de la Alcaldía de San Miguelito y a pesar que el Acuerdo No. 3 de 7 de febrero de 2015, prohíbe expresamente el arrendamiento de las servidumbres municipales, arrendó a la señora YOIDETH SANCHEZ el local, del cual alega que ha sufrido daño material y moral. Este arrendamiento ilegal era por el orden de los trescientos balboas (B/. 300.00) mensuales.

6. Que el Municipio de San Miguelito concede las áreas de servidumbres para pequeños negocios a quienes se encuentren ocupándolas, y al momento de realizarse la inspección por parte del Departamento de Inspección de Construcción de la Dirección de Obras Municipales, quien se mantenía en el citado local era la señora YOIDETH SÁNCHEZ, no el señor ISAIAS MADRID FLORES.”(Cfr. foja 22 del expediente judicial).

De lo anterior, se colige que el Municipio de San Miguelito cumplió con todo el procedimiento establecido en el Acuerdo 7 de 3 de febrero de 2015, contrario a las gestiones llevadas a cabo por **Isaías Madrid Flores**.

En ese sentido, **resulta pertinente señalar que Isaías Madrid Flores además de no tener el uso y custodia de la servidumbre por parte de la Alcaldía de San Miguelito, arrendó por trescientos balboas (B./300.00) a la señora Yoideth Sánchez el local, incumpliendo el numeral 2 del Acuerdo 3 de 7 de febrero de 2015, el cual señala lo siguiente:**

“ARTICULO SEGUNDO: RESTRINCIONES

...

2. Las personas que obtengan un permiso para el uso y custodia de una servidumbre pública municipal no puede (sic) vender ni ceder ni arregar bajo ninguna circunstancia los derechos que obtengan sobre la misma, quien lo haga perderá inmediatamente el derecho otorgado y las mejoras que allí se encuentren revertirán al Municipio de San Miguelito. La Tesorería Municipal queda autorizada para administrar directamente las servidumbres y sus mejoras.

...”

De conformidad con lo anterior, resulta jurídicamente improcedente que de un actuar ilegal, al cual nos referimos en el párrafo que antecede se pretenda acceder a una indemnización, aunado a que **la entidad demandada llevó a cabo todos los procedimientos realizados en estricto derecho, por lo que mal puede afirmar el recurrente que el Municipio de San Miguelito le ocasionó daños y perjuicios materiales y morales y, por ende, debe indemnizarlo.**

En abono, debemos tener presente que el Municipio de San Miguelito otorga dichas concesiones de servidumbres a las personas que se encuentre

ocupándolas y en este caso en particular al momento de cumplir con las formalidades del procedimiento de dicho otorgamiento quien se encontraba en el lugar era la señora Yoideth Sánchez y no el demandante.

Por último, **este Despacho se opone a la cuantía de la demanda peticionada por Isaías Madrid Flores, es decir, los ciento sesenta y cinco mil balboas (B/.165,000.00), en concepto de los supuestos daños y perjuicios ocasionados al mismo; puesto que para justificar dicha suma no se aportó ningún elemento de prueba que determiné la existencia del daño.**

En este escenario, **esta Procuraduría estima que la demanda y su cuantía deben desestimarse, debido a que el apoderado judicial de Isaías Madrid Flores no presentó elementos objetivos y científicos que permitan determinar el daño moral alegado y cuya responsabilidad atribuyen al Estado, por conducto del Municipio de San Miguelito.**

Los motivos expuestos, nos llevan a colegir que **no han concurrido todos los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad extracontractual del Estado; a saber: 1) La responsabilidad por las infracciones en que incurra el funcionario en el ejercicio de sus funciones; 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 responsabilidad por las infracciones en que incurra el funcionario en el ejercicio de sus funciones.

Como hemos mencionado, es un hecho cierto que el Municipio de San Miguelito otorga servidumbres de manera paliativa al nivel de desempleo, razones sociales; a fin que las personas instalen pequeños negocios, con obligatoriedad de su debido mantenimiento; sin embargo, en el caso que nos ocupa Isaías Madrid

Flores nunca solicitó concesión alguna, por lo que mal puede alegar deficiencia alguna por parte de la institución demandada.

En atención a lo indicado, no existe una responsabilidad por la supuesta supuesta infracción en que incurrió el funcionario en el ejercicio de sus funciones; puesto que no se puede perder de vista que en los registros y archivos del Municipio de San Miguelito, no reposa resolución alguna de concesión de servidumbre a favor del demandante, de allí que estimamos que no le asiste la razón a **Isaías Madrid Flores** cuando afirma que la mencionada entidad le causó daños y perjuicios materiales y morales.

B. Ausencia de un daño atribuible de la responsabilidad por las infracciones en que incurra el funcionario en el ejercicio de sus funciones.

Como indicamos en los párrafos que preceden, el Municipio de San Miguelito, actuó en estricto derecho; emitió la Resolución Alcaldía 171-STJEC-16 de 27 de mayo de 2016; luego que la señora Yoideth Jaime cumpliera todos los trámites establecidos en el Acuerdo 7 de 3 de febrero de 2015 (Cfr. fojas 24 del expediente administrativo aportado por el accionante).

C. Inexistencia de un nexo de causalidad.

En este proceso **no se encuentra acreditada una responsabilidad por supuestas infracciones en que incurrió el funcionario en el ejercicio de sus funciones atribuible al Municipio de San Miguelito y, además, que el supuesto daño que ha podido sufrir Isaías Madrid Flores no se deriva de un actuar negligente por parte de la entidad demandada**; por consiguiente, en este proceso tampoco se encuentra presente el tercer elemento descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que se pueda atribuir responsabilidad extracontractual a la mencionada institución; a saber, **un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido**.

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).

Al confrontar los elementos que de manera abstracta se exponen en la sentencia reproducida, con los hechos en que el recurrente sustenta su pretensión, este Despacho considera que no es posible vincular ni atribuir responsabilidad a la entidad demandada, con respecto al hecho dañoso cuya reparación demanda **Isaías Madrid Flores**, razón por la cual esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto del Municipio de San Miguelito, **NO ES RESPONSABLE** por los daños y perjuicios que reclama el actor; por consiguiente no debe pagar la suma de ciento sesenta y cinco balboas (B/.165,000.00).

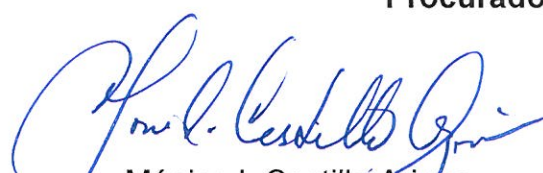
IV. Pruebas: Se **aduce** el expediente administrativo referente a este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

V. Derecho: No se acepta el invocado por el actor.

VI. Cuantía: Se niega la cuantía de la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 831-18