

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1595

Panamá, 26 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de Indemnización.**

Contestación de la demanda.

Expediente: 764702022.

El Licenciado Roberto Rivera Concepción, actuando en nombre y representación de **Mixela Ibeth Cordero Rodríguez**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del **Municipio del Distrito de Chepo**, al pago de la suma de ciento cuarenta mil balboas (B/.140,000.00) en concepto de daños y perjuicios morales y materiales a consecuencia del mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a dicha entidad.

Señor 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 2000, con el propósito de contestar la acción 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 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.

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 52 (numeral 4), 89 y 201 (numeral 56) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000; normas que señalan que se incurre en el vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que impliquen violación del

debido proceso; que las resoluciones que se emitan en un proceso deberán ser notificadas; y la definición de indefensión (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial);

B. Los artículos 1644, 1644 A y 1645 del Código Civil, aprobado mediante Ley 2 de 22 de agosto de 1916, que de manera respectiva, se refieren a la obligación de resarcir el daño causado; las definiciones de daño moral y material; y a la responsabilidad que le compete al Estado por las acciones de sus funcionarios (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial); y,

C. Los artículos 97 (numeral 10) y 1414 del Código Judicial, que se refiere a las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos; y los casos en que se verifica el lanzamiento (Cfr. fojas 6 y 8 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso.

De las constancias procesales se desprende que, la presente demanda guarda relación con el proceso administrativo seguido a José Ricardo Simons Pineda, con cédula de identidad personal 8-485-86; Sun Kein Chan, con cédula de identidad personal 8-851-2195 y Víctor Gómez Valdez, con cédula de identidad personal 9-714-111, por la construcción de viviendas, movimientos de tierra, cortes de calle, todo esto sin tener los debidos permisos de construcción, ni planos aprobados, en terrenos dentro de la Finca 164518, ubicada en la comunidad de Tanara, Corregimiento Cabecera del Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, propiedad de la sociedad Cigar Real Estate Properties, Inc. (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que se desprende del expediente judicial, mediante la **Resolución N° 134-21 de 02 de junio de 2021**, el **Municipio del Distrito de Chepo** resolvió lo que a seguidas se copia:

“...

PRIMERO: ORDENAR a los señores **JOSE RICARDO SIMONS PINEDA**, con cédula de identidad personal **N°8-485-86**; **SUN KEIN CHAN**, con cédula de identidad personal **N°8-851-2195** y **VICTOR GÓMEZ VALDEZ**, con cédula de identidad personal **N°9-714-111** la demolición de las estructuras que estén levantadas sobre la **Finca 164518**, ubicada en la comunidad de Tanara, Corregimiento Cabecera del Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, en un termino (sic) de diez (10) días a partir de su notificación. En caso de renuencia el Municipio de Chepo procederá según estipula la ley haciéndole los cargos posteriores.

SEGUNDO: SANCIONAR CON MULTA DE CIENTO CINCUENTA BALBOAS (B/.150.00) a los señores **JOSE RICARDO SIMONS PINEDA**, con

cédula de identidad personal N°8-485-86; **SUN KEIN CHAN**, con cédula de identidad personal N°8-851-2195 y **VICTOR GÓMEZ VALDEZ**, con cédula de identidad personal N°9-714-111 por haber construido sin autorización ni contar con los permisos correspondientes.

TERCERO: SOLICITAR a la Casa de justicia de Paz correspondiente, a realizar las gestiones necesarias para la ejecución de aquello que permita el cumplimiento de las sanciones correspondiente (sic)

CUARTO: Contra la presente resolución, cabe Recurso de reconsideración de modo que luego de notificada la parte, cuenta con un término de cinco (5) días hábiles para sustentar el mismo.

El incumplimiento de lo ordenado en la presente Resolución dará lugar al desacato, según lo establecido en el numeral 4 y 9 (sic) del artículo 1932 del Código Judicial de Panamá.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley N°6 del 1 de febrero de 2006, modificada por la Ley N° 45 de 31 d (sic) octubre de 2007, Decreto Ejecutivo N° 23 de 16 de mayo de 2007, Acuerdo Municipal N°29 de 16 de mayo de 2006; Acuerdo Municipal N°36 del 10 de septiembre de 2019 y demás normas concordantes y complementarias.

..." (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, el señor José Ricardo Simons Pineda, una vez se notificó el día 22 de junio de 2021 de la Resolución 134-21 de 02 de junio de 2021, posteriormente presentó un recurso de reconsideración contra la misma, el cual fue decidido a través de la Resolución 204-21 de 21 de julio de 2021, que mantuvo en todas sus partes dicho acto administrativo. Esta última resolución fue notificada mediante Edicto 01-21 de 22 de julio de 2021, el cual fue fijado el 22 de julio de 2021 y desfijado el 23 de julio de 2021 (Cfr. foja reverso de la 13 y 18 del expediente judicial).

En ese mismo orden de ideas es preciso señalar que, mediante la **Diligencia Judicial de Remoción de daños a la propiedad realizada el 28 de julio de 2021**, en presencia del personal de la Policía Nacional (SENAFRONT), Personal Civil, Jueza de Paz y la Secretaria de la Casa de Justicia comunitaria de Paz de Chepo Cabecera, se dio cumplimiento a lo ordenado a través de la Resolución 134-21 de 02 de junio de 2021, y se dejó constancia en el Acta de Remoción (Cfr. fojas 19-29 del expediente judicial).

En este contexto, el **26 de julio de 2022**, el Licenciado Roberto Rivera Concepción, actuando en nombre y representación de **Mixela Ibeth Cordero Rodríguez**, presentó una demanda contencioso administrativa de indemnización para que se condene al **Estado Panameño**, por

conducto del **Municipio del Distrito de Chepo**, al pago de ciento cuarenta mil balboas (B/.140,000.00), en concepto de daños y perjuicios, morales y materiales causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la entidad demandada, debido al desalojo de la actora y su familia, y la demolición de las estructuras que consistían en una vivienda, la que fundamenta en el numeral **10 del artículo 97 del Código Judicial**, que se refiere a las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos (Cfr. fojas 2 a 9 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación de lo manifestado por el abogado de la accionante veamos el contenido del numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial:

“Artículo 97: A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

...

10. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

Conforme podemos observar, de las constancias procesales, la acción se fundamenta en la norma antes citada, sobre la base que la actora indicó: *“...consideramos que existe una responsabilidad por parte del Estado Panameño, por conducto del **MUNICIPIO DE CHEPO DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ**, por todas las afectaciones materiales y Morales sufridas por nuestra Representada y su familia, a consecuencia del mal funcionamiento de los servicios adscritos al **MUNICIPIO DE CHEPO**, fundamentado en el **artículo 97 numeral 10, del Código Judicial.**”* (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la demandante.

La actora sustenta su pretensión, alegando la supuesta violación de los artículos 52 (numeral 4), 89 y 201 (numeral 56) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cuyos cargos de infracción se resumen en el argumento que el Municipio de Chepo, antes de tomar la decisión de demoler su residencia,

debió notificarla de esa actuación, de manera que se le permitiera el derecho a la defensa, por lo que se infringió el debido proceso (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

Como parte de las normas que invoca como infringidas, la recurrente aduce la infracción de los artículos 1644, 1644 A y 1645 del Código Civil, indicando a ese respecto lo siguiente:

“PRIMERO: Al demoler el MUNICIPIO DE CHEPO, la vivienda de nuestra representada sin cumplir con el debido proceso, esto es un acto negligente que evidencia el mal funcionamiento del servicio público adscrito a esta entidad y esta negligencia que produjo daños y perjuicios a nuestra representada, ocasionó una **responsabilidad** originada de la **culpa** del respectivo funcionario que realizó dicha demolición y el causante está en la obligación de reparar el daño causado, como bien lo manifiesta el citado **artículo 1644 del Código Civil**, que textualmente manifiesta:

...
SEGUNDO: Que al configurarse una responsabilidad derivada de la culpa, el artículo a aplicar es el **1644-A del Código Civil**, pues este nos brinda el derecho a exigir una compensación tanto por los daños materiales como por los daños morales y el o los responsables (el Estado Panameño por conducto del MUNICIPIO DE CHEPO), tienen la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, de acuerdo a (sic) artículo 1644-A del Código Civil, el cual a su tenor señala:

...
TERCERO: Que la responsabilidad extracontractual que le atañamos (sic) al Estado Panameño, emana de lo que está contenido en el segundo párrafo del **artículo 1645**, del código civil, toda vez que este artículo establece la **responsabilidad del Estado Panameño por los actos de sus respectivos funcionarios** en aquellos casos en que *‘el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones’*. Por esto hemos dirigido La (sic) presente demanda contra el Estado Panameño por conducto del MUNICIPIO DE CHEPO, quienes deberán responder por los daños que ocasionó el acto realizado por el funcionario en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo a lo citado en el Código Civil en su artículo 1645, como podemos leer a continuación:

...” (El destacado es de la fuente) (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

V. Consideraciones del Municipio del Distrito de Chepo, en torno a la pretensión y a los cargos de infracción expuestos por la demandante.

Conforme se desprende del contenido del informe explicativo de conducta remitido al Magistrado Sustanciador por el Alcalde del Municipio de Chepo, a través de la Nota MCH-S.G 118-2022 de 25 de agosto de 2022, se señala lo siguiente:

“PRIMERO: El 18 de febrero de 2020, fue presentada denuncia de ACTOS CLANDESTINOS DE MOVIMIENTO DE TIERRA, CORTE, SIN PLANOS, NI PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN PARA CONSTRUIR CARRETERA en contra de JOSÉ RICARDO SIMONS PINEDA... y SUN KEIN CHAN ..., en perjuicio de la sociedad CIGAR REAL STATE PROPERTIES INC, ..., cuyo presidente y representante Legal es el señor ALEXANDER ROMERO MARTINEZ, sobre la finca de su propiedad No.164518 ubicada en el

corregimiento de Chepo Cabecera, Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, mediante su apoderado legal, el licenciado ELOY ANTONIO HARDING, que le da génesis al proceso administrativo, y éste solicita al Municipio de Chepo intervención para suspender dichos trabajos.

SEGUNDO: De la foja 5 a la 6 consta el informe técnico No. INFO 006-2020 de fecha 06 de marzo de 2020, donde participaron los señores José Simons, Víctor Gómez, en el cual se indica que funcionarios de este Municipio procedieron a solicitarles las documentaciones respectivas, al señor Simons del permiso de movimiento de tierra y no fueron presentados por lo que se citó al Departamento de Obras y Construcciones del Municipio para que los aportara por no contar con dichos permisos en la diligencia. Estas citaciones se hicieron mediante boleta No. 0020, para el día 3 de marzo de 2020 y al señor Roberto Alvarado se citó mediante boleta No.0018, al señor Víctor Gómez se citó mediante boleta No. 0018 (sic), ambos citados para el 28 de febrero de 2020.

TERCERO: Posteriormente se realizó informe de Inspección Ocular fechado 4 de mayo de 2021, en los cuales se pudo establecer que las viviendas construidas por los señores JOSÉ RICARDO SIMONS PINEDA,...., SUN KEIN CHAN,...., y VICTOR GÓMEZ VALDEZ,...., no mantenían documento justificativo de dominio que la acreditase como propietarios para realizar las construcciones sobre la finca No. 164518, propiedad de la sociedad CIGAR REAL ESTATE PROPERTIES INC.

CUARTO: Toda vez que los señores SIMONS, KEIN CHAN y GOMEZ no habían presentado ningún documento que justificara la parcelación y construcción de las estructuras acreditadas en las inspecciones del DEPARTAMENTO DE OBRAS Y CONSTRUCCIONES DEL MUNICIPIO DE CHEPO, se procedió a expedir la RESOLUCIÓN No. 134 -21 del 2 de junio de 2021, fundamentado en la Ley 6 del 1 de febrero de 2006 y de dicha Resolución fueron notificados todas las partes a las cuales se les acreditó algún interés dentro de este proceso administrativo.

QUINTO: Una vez surtidos los trámites correspondientes dentro del proceso de denuncia presentada por CIGAR REAL ESTATES PROPERTIES INC., en el cual los señores SIMONS, KEIN CHAN y GOMEZ, y vencidos los tramites (sic) procesales administrativos se procedió a enviar dicho expediente a la Casa de Justicia y Paz del corregimiento de Chepo Cabecera, para el cumplimiento de la RESOLUCIÓN No. 134-21 de 2 de junio de 2021, por incumplimiento de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

SEXTO: Debemos indicar que en este proceso administrativo no consta como parte interesada la señora MIXELA IBETH CORDERO RODRÍGUEZ.

...” (Lo destacado es de la fuente y lo subrayado es nuestro) (Cfr. fojas 36-37 del expediente judicial).

VI. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado panameño.

Para efectos de la contestación de la demanda que nos ocupa, y antes de abordar del problema jurídico resulta importante establecer la normativa que ampara a los entes municipales para

reglamentar la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles, por lo que este Despacho considera oportuno indicar que en el mencionado procedimiento administrativo fueron aplicados los artículos 6 y 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones; los artículos 24 y 25 del Decreto Ejecutivo No.23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo No.120 de 31 de mayo de 2011; el Artículo 1º del Acuerdo Municipal N°29 de 16 de mayo de 2006; los artículos 1, 86 y 87 del Acuerdo Municipal No.36 del 10 de septiembre de 2019, que citamos para mejor referencia:

De la Ley 6 de 1 de febrero de 2006.

“Artículo 6. Las autoridades urbanísticas son el Ministerio de Vivienda y los municipios, cada uno dentro de la esfera de su competencia, en razón de los intereses nacionales, regionales y locales, presentes en el campo del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

El Ministerio de Vivienda orientará y capacitará a los municipios, en el marco de sus capacidades técnicas y financieras, para que, de forma ordenada, asuman gradualmente una participación creciente en todas las tareas relacionadas con el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano.

El Gobierno Local actuará a través de cada uno de los municipios responsables de los aspectos urbanos locales que sean de su competencia.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 8. Los municipios, en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, tendrán competencia para:

1. Elaborar y aprobar los planes de ordenamiento territorial y del desarrollo urbano a nivel local dentro de su respectiva jurisdicción, con la asesoría del Ministerio de Vivienda y en coordinación con las demás entidades competentes.

2.

3.

4. Dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

5. ...

6. Ejercer las demás facultades propias del ámbito local urbano y del ordenamiento territorial, que no estén expresamente atribuidas por ley a otra entidad.” (El subrayado es nuestro).

Del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, modificado por el Decreto Ejecutivo No.120 de 31 de mayo de 2011.

“Artículo 1. Se modifica el artículo 24 del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007, el cual queda así:

ARTÍCULO 24. Constituyen infracciones, en materia urbanística, los siguientes hechos:

A.

...

E. Realizar trabajos de parcelación, urbanización y edificación no autorizados por las autoridades urbanísticas. La presente falta será sancionada conforme al artículo 38 de la Ley No. 6 del 1 de febrero de 2006 y la tabla adoptada por la Autoridad Urbanística.

1. Serán sancionados con multas, todos los trabajos realizados por el sector público o privado de parcelación, urbanización y edificación que se efectúen sin la autorización, aprobación o permiso de las Autoridades Urbanísticas correspondientes.

2. Se constituirá en agravante al momento de aplicar la sanción, si en la parcelación, urbanización y edificación, se hubieren llevado a cabo obras de infraestructuras, movimiento de tierra, demoliciones o si la edificación objeto de la sanción ha sido ocupada.

...” (El subrayado es nuestro).

Del Decreto Ejecutivo 23 de 16 de mayo de 2007.

“**ARTÍCULO 25.** Las infracciones señaladas en la Ley No.6 de 1 de febrero de 2006, facultan a las Autoridades Urbanísticas aplicar a las siguientes sanciones:

1. Amonestar a través de una Resolución a Propietarios, Profesionales Idóneos, o Empresas Constructoras y en donde se le conceda un término de cinco (5) días hábiles para cumplir con la orden impartida. De no cumplir con la orden impartida incurrirá en Desacato concurrente.

SUSPENSIÓN:

1. El Ministro (a) suspenderá la aprobación y ejecución de los planes de su competencia que no se ajusten al fiel cumplimiento de la presente Ley o Decreto que regulen esta materia.

2. El Alcalde o Alcaldesa como autoridad Urbanística local, delegará en el Ingeniero Municipal o el Director de Obras y Construcciones Municipales, la facultad de suspender las Obras y Construcciones y en su defecto la Secretaria Técnica Legal, que no se ajusten al fiel cumplimiento de la presente Ley o a los Decretos y Acuerdos Municipales que regulen la materia de Construcción.

3. La suspensión se hará mediante Proveído de Mero Obedecimiento, como medida cautelar. Dicha suspensión será expedita y efectiva.

4. La suspensión se mantendrá hasta que se corrija la falta; una vez corregida la falta y cancelada la multa impuesta, se procederá al levantamiento parcial o total de la obra, según sea el caso.

La Autoridad Urbanística en caso de infracciones establecerá sanciones de conformidad a la responsabilidad que a cada uno corresponda. Dichas multas serán proporcionales al valor y avance de la obra y serán aplicables según criterio de la autoridad Urbanística respectiva atendiendo la gravedad de la falta. Se tomara (sic) en cuenta agravantes y atenuantes según sea el caso.” (El subrayado es nuestro).

El Acuerdo Municipal 29 de 16 de mayo de 2006.

“ARTÍCULO 1º: Que es competencia del Consejo Municipal de Chepo, reglamentar, el uso, arrendamiento, y adjudicación de solares o lotes y demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, y de los demás terrenos municipales del Distrito de Chepo, según lo establece el artículo, numeral 9 de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973.

PARAGRAFO: se exceptúan aquellas ventas de tierras que sean adjudicadas por medio de Licitación Pública, de conformidad a lo establecido por la Ley.”

El Acuerdo Municipal 36 del 10 de septiembre de 2019.

“Artículo 1: Para construir, realizar mejoras, adiciones a estructuras, demolición y movimiento de tierra, dentro del Distrito de Chepo, por el sector privado o público, se requiere obtener permiso escrito, otorgado por la Alcaldía; la solicitud deberá ser presentada ante el Departamento de Construcciones de la Dirección de Ingeniería Municipal, quién lo expedirá con base a las disposiciones señaladas en los artículos 1313, 1316, 1320 y 1324 del Código Administrativo, las que dispone el presente Acuerdo y otras disposiciones legales vigentes sobre la materia.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 86: Cuando la construcción o parte de ella se hubiere ejecutado, o esté ejecutándose, en contravención a los planos aprobados o anteproyectos para Permiso Preliminares aprobados por las autoridades competentes, o en abierta violación a las normas de Desarrollo Urbano, o a las disposiciones del presente Acuerdo, el Director de Ingeniería Municipal, previo informe técnico, notificará al Alcalde de esta situación, y solicitará la suspensión de la obra, hasta tanto se corrijan las deficiencias o anomalías existentes. Cuando dichas anomalías o deficiencias no se subsanen en el término estipulado, o cuando no sean susceptibles de corrección, previa evaluación realizada por la Dirección de Ingeniería Municipal, se recomendará a la Alcaldía ordenar, a expensas del propietario, la demolición de parte o la totalidad de la obra, que no cumpla las reglamentaciones vigentes.

PARÁGRAFO: Mediante el presente Acuerdo, el Alcalde delega en el Director de Ingeniería Municipal, la facultad de suspender las obras que no se ajusten al fiel cumplimiento del presente Acuerdo de manera tal que esta suspensión sea expedita y efectiva. Queda prohibido a cualquier otra Dirección Municipal, ejercer las funciones de inspectores de las obras señaladas en el presente Acuerdo, competencia es de la Dirección de Ingeniería Municipal.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 87: En caso de que el constructor o propietario comiencen a construir sin el previo permiso mérito, el Director de Ingeniería Municipal procederá a citar al infractor, notificándole la suspensión inmediata de la obra y la fecha y hora para concurrir a la Dirección de Ingeniería Municipal. Al concurrir el infractor a la Dirección de Ingeniería Municipal se le conminará a solicitar el permiso de construcción respectivo, dándosele un término de tres (3) días para esto, manteniéndose la suspensión de la obra hasta tanto la Alcaldía no le emita el permiso correspondiente. En caso de que lo construido presente anomalías o deficiencias insubsanables, la Dirección de Ingeniería Municipal le solicitará la demolición voluntaria de lo construido, en un término que no exceda los diez (10) días. Una vez vencidos estos términos sin que el infractor haya acatado las

recomendaciones emitidas por la Dirección de Ingeniería Municipal, se procederá ha (sic) realizar un informe técnico del estado de la construcción y se recomendará al Alcalde instaurar un proceso de demolición de la obra. El que no tramite y cumpla con los permisos de construcción referidos en el presente Acuerdo, le será impuesta una multa a favor del Tesoro Municipal, que no será menor de cincuenta balboas (B/.50.00) ni mayor de cien mil balboas (B/.100,000.00), según la responsabilidad que a cada uno corresponda y proporcional a la gravedad de la falta. La obra suspendida no podrá reanudarse hasta que la multa sea pagada y la rectificación ejecutada, en casos de deficiencias que sean subsanables.

..." (El subrayado es nuestro).

En lo que respecta particularmente a las normas antes citadas, así como al principio de estricta legalidad que rige las actuaciones administrativas, resulta importante mencionar lo indicado por la Sala Tercera, al analizar el contenido de algunas de las disposiciones antes descritas, a través de la Sentencia de veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020), se señaló lo siguiente:

"...

Así las cosas, la Sala considera que para abordar lo planteado por la parte actora, es necesario hacer mención sobre el alcance del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas, en ese sentido, el autor Roberto Dromi en su obra titulada 'Derecho Administrativo', ha señalado que el principio de legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (DROMI, Roberto, 2009, Derecho Administrativo, Argentina, Libro 12 Ed, Hispania Libros-2009, Página 1111).

Por su parte, el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en su obra 'Tratado de Derecho Administrativo', ha indicado que: '*El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores -bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo'...*" (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, 2007, 4ta ed., tomo II Universidad Externado de Colombia, pág. 54).

Además, el principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, que establecen lo siguiente:

...

Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

En atención al referido principio de estricta legalidad que rige las actuaciones administrativas, la Sala considera que para abordar del problema jurídico se debe analizar el alcance del concepto urbanismo, en ese sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 6 de 1 de febrero de 2006, define urbanismo como una disciplina que se refiere al ordenamiento y a la planificación del territorio y del desarrollo urbano para garantizar la organización del medio, la vida del hombre y de las sociedades localizadas en el territorio y en el espacio natural geográfico; asimismo, dicha normativa define acción urbanística como la parcelación, urbanización, y edificación de inmuebles.

De lo anterior, se colige que urbanismo es la ciencia, arte o técnica de construir ciudades, como bien lo ha señalado la doctrina. Así pues, la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 en el artículo 1 tiene por objeto establecer el marco regulador del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, con el fin de procurar el crecimiento armónico de los centros poblados, y de brindar a sus habitantes accesibilidad universal y mejor calidad de vida dentro de su ambiente geográfico y en todo el territorio nacional.

En ese orden de ideas, el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano es la organización del uso y la ocupación del territorio nacional y de los centros urbanos, mediante el conjunto armónico de acciones y regulaciones, con función de características, físicas, ambientales, socioeconómicas, culturales, administrativas y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo del país y de mejorar la calidad de vida de la población. (Cfr. Artículo 2 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006).

Ello significa que, la formulación de políticas sobre el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano se fundamentará en el reconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad, en la prevalencia del interés general sobre el particular, y en la convivencia de una distribución equitativa de obligaciones y de beneficios, así como en la garantía de la propiedad privada. (Cfr. Artículo 3 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006).

Esto es así porque como lo ha señalado el autor Fernando Galvis Gaytán, la función social y ecológica de la propiedad, es esencial para el derecho urbanístico, y por tanto permite la intervención de los funcionarios públicos y obliga al propietario a ceñirse a las normas urbanísticas, y en consecuencia, a construir, por ejemplo, la cantidad de pisos que la autoricen, a observar la clasificación de los usos del suelo, y a solicitar licencias de construcción, a respetar la zonificación, a pagar plusvalía, a ceder franjas de su propiedad, a vender o a someterse a la expropiación cuando existen motivos de utilidad o interés social y al reparto equitativo de cargas y beneficios. (GALVIS, Fernando, Manual de Derecho Urbanístico, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2014, página 88).

Por tales motivos, la labor del planificador no tendría sentido sin el diseño de los mecanismos de vigilancia y cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de constructores y urbanizadores, bien en la labor misma de expansión de la ciudad o renovación de suelo ya urbanizado y construido. Así pues, como la

manifestado el jurista Jaime Orlando Santofimio, las licencias son un requisito para incidir en la dinámica que implica lo urbano es la manifestación de una labor de verificación urbanística, de simple constatación de los presupuestos que de acuerdo con normas superiores debe reunirse para obtener el aprovechamiento que es consustancial al concepto mismo de propiedad privada. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando, Derecho Urbanístico, 2 Edición, Universidad de Externado de Colombia, 2009, página 73).

De ahí que, las licencias urbanísticas son indispensables como instrumento para evitar el caos urbanístico y para planear las ciudades, por tanto, deben ser aprobadas de acuerdo con las normas urbanísticas vigentes. En el caso bajo estudio nos referimos a la Licencia o Permiso de Construcción, la cual según el autor Fernando Galvis Gaytán es la autorización para realizar una obra nueva para ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición, reconstrucción o cerramiento de una edificación.

Cabe añadir que los autores Jaime Rodríguez Arana y Almudena Fernández Carballal, han manifestado sobre las licencias urbanísticas lo siguiente:

'La licencia, autorización o acto de aprobación constituye, por tanto, un control municipal de la legalidad urbanística- y técnica-cuyo objeto consiste en hacer las prescripciones del Ordenamiento Jurídico, verificando si el contenido de la licencia se ajusta a la ordenación urbanística aplicable, entendiendo por dicha ordenación, como analizará después, la legislación urbanística y el planeamiento vigente aplicable en cada caso.' (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena, La Buena Administración del Urbanismo, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2018, página 322).

Por consiguiente, la construcción de una infraestructura vial es una actividad o acción urbanística de materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, y tendrá competencia el Municipio como autoridad urbanística local en el ámbito de su competencia. Ello significa que, según lo dispuesto al numeral 4 del artículo 8 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, tiene la facultad de dictar los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local, con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales.

De igual forma, el artículo 14 de la de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, y sus modificaciones, que regula el Régimen Municipal, señala que los Consejos Municipales regularán la vida jurídica de los Municipios por medio de Acuerdos que tienen fuerza de Ley dentro del respectivo Distrito, por lo que están facultados para dictar Acuerdos en desarrollo de la Ley Municipal y para reglamentar los aspectos de la vida oficial del municipio respectivo, y el numeral 13, del artículo 17 de la referida norma, establece que el Municipio tiene la facultad de autorizar y aprobar la construcción de plazas, parques, paseos y vías públicas municipales en base a los planes reguladores. Así las cosas, se observa que el Municipio de Chitré, a través del Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015, dictó las medidas para reglamentar los permisos preliminares de construcción para las obras en dicha área distrital. El Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015, establece en el artículo 2, que:

...

Ante tales hechos, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 37 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, realizar trabajo de parcelación,

urbanización y edificación, así como la ocupación de obras no autorizadas por las autoridades urbanísticas, a través del permiso correspondiente, constituye una infracción en materia urbanística, en consecuencia, el Municipio de Chitré actuó conforme a la Ley al sancionar a la empresa Constructora Urbana S.A., y por tanto, no violó el contenido de los artículos 2, 8, 37 y 38 de la Ley 6 de 1 de febrero de 2006, toda vez que la ejecución del proyecto 'DISEÑO, Y CONSTRUCCIÓN PARA LA REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA EL PUERTO DE BOCA DE PARITA Y CALLE BENJAMÍN QUINTERO Y RAMAL LOS 4 CAMINOS Y REHABILITACIÓN DE LA AVENIDA ARNULFO ESCALONA', requería la autorización o permiso de construcción previo como lo establece el Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015.

Igualmente, el Municipio de Chitré observó el criterio proporcionalidad contenido en el Procedimiento Administrativo General, porque en el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene como autoridad urbanística dentro de su competencia, según lo establecido en el artículo 38 de la Ley de Ordenamiento Territorial, puede aplicar como sanción por infracción urbanística multas que oscilen entre cincuenta balboas (B/. 50.00) y cien mil balboas (B/. 100,000.00), de acuerdo con la gravedad de la falta, la cual será definida en la reglamentación de la Ley.

Bajo este marco jurídico, se observa que la Autoridad Urbanística como se desprende del acto atacado estableció como sanción a la empresa Constructora Urbana S.A., una multa de cien mil balboas (B/.100,000.00), tomando como referencia el monto de los tributos municipales dejados de percibir en beneficio del interés del Distrito de Chitré.

Ante tales hechos, se observa que el artículo 5 del Acuerdo Municipal No. 2 de 7 de enero de 2015, contempla que los impuestos de los permisos de construcción se establecen sobre la base del valor estimado de la obra, el cual deberá estar estipulado en la solicitud de permiso preliminar de construcción.

Siendo ello así, observamos que el artículo primero del Acuerdo Municipal No. 15 de 30 de mayo de 2012, que reforma el régimen impositivo municipal del Distrito de Chitré en lo que concierne al Impuesto de Edificaciones, Reedificaciones y Construcciones en General, como bien alega la entidad municipal en su informe de conducta, *'grava no solo las edificaciones y reedificaciones, sino que establece impuestos a las construcciones en general, incluyendo dentro de éstas las construcciones de carreteras, caminos y puentes (infraestructuras), asignando a estas el pago de 2.5 % del valor de la obra, cuando el valor de las mismas oscilan entre B/.1, 000,000.00 a B/. 10,000,000.00', como es el caso del caso bajo estudio*", normativa que fue utilizada como fundamento de derecho para emitir el acto atacado.

..."

Por otro lado, a la demandante **Mixela Ibeth Cordero Rodríguez**, le fueron aplicadas, como parte del procedimiento instituido para estos casos, las normas que se encuentran señaladas específicamente en la Ley 16 de 17 de junio de 2016, que instituye la justicia comunitaria de paz y dicta disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria, en el Capítulo VI "Competencia del Juez de Paz" y el Capítulo XI "Competencia del Alcalde de Distrito", que se citan a continuación:

“Artículo 32. Corresponderán al juez de paz las atribuciones siguientes:

1. Promover el Estado de Derecho, el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes y las disposiciones municipales.

...

7. Ejercer las demás que le sean conferidas por otras disposiciones legales y judiciales.” (El subrayado es nuestro).

“Artículo 50. Los alcaldes también son competentes para conocer de los procesos sancionatorios por infracciones o faltas atribuidas por leyes nacionales, acuerdos municipales o decretos.” (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, mediante la Providencia fechada 19 de febrero de 2020, se admite la denuncia presentada por la sociedad Cigar Real Estate Properties, Inc., lo que dio lugar a que los funcionarios municipales Génesis Pimentel, Secretaria de la Casa de Justicia Comunitaria de Paz, y Eduardo Beckeld, Inspector de Obras por la Dirección de Ingeniería Municipal, así como a los señores José Simons y Víctor Gómez, residentes del área, realizaron una inspección al lugar, evidenciando que se estaban realizando cortes y rellenos para una carretera hacia dentro de la comunidad de Altos de Tanara, de ahí que se procedió a solicitarle el permiso de movimiento de tierra al señor José Simons; sin embargo, éste no lo presentó, de todo lo anterior se dejó constancia a través del Informe Técnico INFO 006-2020 de fecha 06 de marzo de 2020 (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Posteriormente, se citó al señor José Simons, por no contar con dichos permisos mediante boleta 0020 para el día 03 de marzo de 2020; igualmente se citaron los señores Roberto Alvarado a través de la boleta 0018 y al señor Víctor Gómez con la boleta 0019, estos últimos fueron citados para el 28 de febrero de 2020 (Cfr. fojas 10 y 11 del expediente judicial).

En ese mismo sentido, resulta indispensable advertir que a través del Informe de Inspección Ocular fechado 04 de mayo de 2021, se estableció que las viviendas construidas por los señores José Ricardo Simons Pineda y Víctor Gómez Valdez, no contaban con el respectivo permiso de construcción y tampoco mantenían planos de dichas construcciones (Cfr. foja 11 del expediente judicial).

Los sucesos cuya relación hemos descrito con anterioridad permiten establecer que no es cierto lo alegado por la demandante cuando señala que, al proceder con el acto de demolición a los tres (3) días de haberse desfijado la Resolución 204-21 de 21 de julio de 2021, que mantuvo en todas sus partes el acto administrativo que ordena la demolición de las estructuras que estén levantadas

sobre la Finca 164518, ubicada en la comunidad de Tanara, corregimiento cabecera del Distrito de Chepo, Provincia de Panamá; dicha circunstancia dejó a la actora en total indefensión, pues no se le permitió una vez agotada la vía gubernativa, presentar una demanda de plena jurisdicción y defender sus derechos; ya que, como ha quedado dicho, esta situación **no es imputable a la entidad municipal demandada**; puesto que se ha demostrado en los párrafos precedentes que la Finca 164518, antes descrita, pertenece a la Sociedad Cigar Real Estate Properties, Inc., y no a la demandante; además, como lo dijo la Alcaldía de Chepo en su informe de conducta "Debemos indicar que en este proceso administrativo no consta como parte interesada la señora MIXELA IBETH CORDERO RODRÍGUEZ". Además, los sancionados no presentaron algún título justificativo de dominio que avalara que son propietarios del bien inmueble, ni tampoco la actora; aunado a que construyeron infraestructuras sobre el mismo sin solicitar ni contar con los debidos permisos de construcción para dicha obra, **tal como lo señala el artículo 1 del Acuerdo Municipal No.36 del 10 de septiembre de 2019, de allí que no hay nexo causal entre las actuaciones de la prenombrada entidad y el supuesto daño ocasionado**; razón por la que resulta inadmisibles que el Estado panameño, por conducto del **Municipio del Distrito de Chepo**, sea llamado a responder por cumplir en debida forma como ente municipal, con los acuerdos municipales sobre materia de ordenamiento territorial y urbanístico de carácter local con sujeción a las leyes, a los reglamentos y a los planes nacionales y regionales en materia de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, competencia que le es atribuida a través del artículo 8 de la Ley N°6 de 1 de febrero de 2006, que Reglamenta el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano y dicta otras disposiciones; lo que significa que la actuación adoptada por esa autoridad está legalmente prohijada.

En adición, este Despacho considera pertinente destacar que en el expediente administrativo de la denuncia presentada por la sociedad Cigar Real Estate Properties, Inc., en contra de José Simons y otros, reposan suficientes elementos de prueba que demuestran que el ente municipal, no incurrió en la deficiente prestación del servicio público a él adscrito, tal como lo alega la recurrente; y además que los funcionarios que intervinieron en la fase administrativa en ningún momento actuaron de manera omisa o negligente, por el contrario, se ciñeron de manera estricta al procedimiento que establecen las disposiciones legales y reglamentarias que rigen la materia del ordenamiento territorial

y urbanístico de carácter local vigente, así como a las disposiciones que rigen la materia de justicia comunitaria de paz.

De lo antes mencionado se desprende que sólo existe falla en el servicio cuando el Estado incumpla con su contenido obligacional de sancionar las irregularidades de aquellas construcciones sin el previo permiso de mérito y sin las formalidades establecidas por la ley para tales efectos; es decir, que al contar con una autorización legal y cumplir con los parámetros razonables de decretar las demoliciones de estructuras sin contar con los permisos respectivos establecidos en nuestra normativa jurídica, no se estaría generando un daño antijurídico.

Respecto a la concurrencia de los elementos de responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en los siguientes términos en la Sentencia de veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016):

“DECISIÓN DE LA SALA TERCERA

...

La petición de indemnización

Fundamentos

Frente a la obligación que se reclama, a la Sala le corresponde entonces establecer si existe o no la responsabilidad extracontractual del Estado que concretará, como ya se manifestó en Sentencia de 31 de mayo de 2004, y Sentencia de 24 de mayo de 2010, siempre que en el desarrollo de una función pública se produzca un hecho dañoso en perjuicio de un particular.

Previo a ello precisa indicar que la responsabilidad extracontractual del Estado tiene fundamento legal y Constitucional. Así lo expuso esta Sala en Sentencia de 24 de mayo de 2010, 2 de febrero de 2009 y 2 de junio de 2003, que en lo pertinente dice:

...

De igual forma, en la sentencia de 24 de mayo de 2010 y 20 de noviembre de 2009, al conceptuar sobre el sentido y alcance del artículo 1644 del Código Civil en particular, el Tribunal señaló que para que se configure el mal funcionamiento del servicio público deben acreditarse los siguientes elementos:

1. La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado;
2. La existencia de una conducta culposa o negligente y,
3. La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del evento.'

Por tales motivos, la Sala examinará dichos presupuestos de responsabilidad que están planteados en la demanda, a la luz del marco jurídico señalado, iniciando el análisis de la existencia del daño y posteriormente se entrará a estudiar los demás elementos enunciados, lo anterior, por cuanto el daño directo y cierto es el primer elemento del estudio de la responsabilidad

extracontractual del Estado, sin el cual no se configuraría demanda de indemnización.

1. El daño

Daño ha de entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Sin embargo, el daño objeto de la reparación sólo es aquel que reviste la característica de ser antijurídico. En este sentido, el daño sólo adquirirá el carácter de antijurídico y en consecuencia será indemnizable, si cumple una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo.

Ahora bien, los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual. En efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto -, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio.

La existencia es entonces la característica que distingue al daño cierto, pero, si la existencia del daño es la singularidad de su certeza no se debe sin embargo confundir las diferencias entre la existencia del perjuicio y la determinación en su indemnización. De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: probar la certeza del perjuicio, bien sea demostrando que efectivamente se produjo, bien sea probando que, el perjuicio aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual.

Se considera como tal, la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial [bienes e intereses], que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general alguno.

Así pues, daño antijurídico es aquél que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.

El daño antijurídico 'comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes: a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, 'el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio'; o la 'lesión de un interés o con la alteración 'in pejus' del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa'; y, b) aquello que derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea 'irrazonable', en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque

no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social'.

En cuanto al daño antijurídico, 'la jurisprudencia constitucional colombiana señala que la 'antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima'. Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado 'que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración'.

En este punto considera este Tribunal señalar que como ha señalado la doctrina, el primer aspecto a estudiar en los procesos de reparación directa es la existencia del daño puesto que, si no es posible establecer la ocurrencia del mismo, se torna inútil otro análisis. (Citado por Enrique Gil Botero, Tesoro de Responsabilidad Extracontractual del Estado, Jurisprudencia 1991-2011, Tomo I, Editorial Temis S. A., Colombia, página 11-12).

En ese sentido, la doctrina ha señalado sobre el daño lo siguiente:

'...es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño, y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, éstos es, si el mismo puede, o no calificarse como (sic) antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado..., y por tanto, releva el juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado.

...

De manera tal que la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable, lo cual significó un giro copernicano en el fundamento de la responsabilidad estatal, la cual ya no reposa en la -calificación de la conducta de la Administración, sino la calificación del daño que ella causa-

...

En síntesis, puede afirmarse que la labor analítica del juez en asuntos de esta naturaleza, se reduce simple y llanamente a la constatación del daño como entidad, que es un dato objetivo o de conocimiento dado por la experiencia; a la posición axial frente al mismo por parte del juez, lo que imprime el sello de antijurídico o jurídico, y una vez estructurado aquel -daño antijurídico-, coprogramáticamente mirar la posibilidad de imputación del mismo a una entidad de derecho público.' (Enrique, Gil Botero, Tesoro de Responsabilidad Extracontractual del Estado, Jurisprudencia 1991-2011, Tomo I, Editorial Temis S.A., Colombia, página 11-12).

Sobre el daño antijurídico, la doctrina ha señalado que la fuente de responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria a derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico, y para saberlo será suficiente acudir a los

elementos del propio daño que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo. (Citado por Carlos, Jaramillo Delgado, La Responsabilidad Patrimonial del Estado derivada del funcionamiento de la Administración de Justicia, Editorial Ibáñez, Colombia, 2006, página 121).

Igualmente, Francisco, López Menudo, Emilio, Guichot Reina, Juan Antonio, Carrillo Donaire, en su obra La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, señala:

‘Como hemos señalado, el requisito de la antijuricidad no se predica respecto de la conducta de quien produce la lesión (en el sentido de que sea contraria a Derecho), sino que se trata de una antijuricidad objetiva que se hace recaer en el lesionado sin que éste tenga el deber jurídico de soportarla...

El problema consiste en determinar cuándo el interesado tiene o no el deber de soportar el daño. (Citado por Francisco, López Menudo, Emilio, Guichot Reina, Juan Antonio, Carrillo Donaire, en su obra La Responsabilidad Patrimonial de los Poderes Públicos, Editorial Lex Nova, España, páginas 71-72).

Por otro lado, el jurista colombiano y Magistrado del Consejo de Estado, Enrique Gil Botero, Op. cit en su obra Responsabilidad Extracontractual del Estado, indica que la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, ha precisado que no toda incomodidad da lugar a una indemnización de perjuicios, ya que los ciudadanos están obligados a soportar ciertas cargas derivadas del ejercicio de la actividad jurisdiccional, y sólo en la medida que está sea anormal, (énfasis nuestro) surge el deber de indemnizar, sin considerar de la legalidad o ilegalidad de la conducta del funcionario.

Sentencia de 27 de septiembre de 2000:

‘...Al respecto, debe reiterarse lo expresado en otras oportunidades, en el sentido de que no cualquier perjuicio causado como consecuencia de una providencia judicial tiene carácter indemnizable. Así, en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico, sea que tenga causa en una providencia errada o en una providencia ajustada a la ley.’

‘No puede considerarse, en principio que, el Estado deba responder siempre que cause inconvenientes a los particulares, en desarrollo de su función de administrar justicia; en efecto, la ley le permite a los fiscales y jueces adoptar determinadas decisiones, en el curso de los respectivos procesos, en aras de avanzar en el esclarecimiento de la verdad, y de los ciudadanos debe soportar algunas de las incomodidades que tales decisiones les causen...

‘En desarrollo de su función de administrar justicia, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para investigar los delitos, y aunque, como se anotó anteriormente, toda investigación genera inconvenientes a las personas señaladas como posibles autores de aquellos, estas deben soportarlos, a menos que demuestren que se les ha impuesto una carga excepcional, situación que, como se vio, no se presenta en este

caso.' (Citado por: Enrique Gil Botero, en su obra Responsabilidad Extracontractual del Estado, Editorial Temis S.A, Sexta Edición, Colombia, 2013, página 417) (Lo resaltado es de la Sala).

De igual forma el daño para que se configure como tal lo apunta la doctrina debe ser antijurídico, es decir aquél que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.

..."

Al confrontar los elementos que de manera abstracta se exponen en la jurisprudencia citada con los hechos en que la demandante sustenta su pretensión, resulta evidente que en el proceso bajo análisis no se han comprobado la presencia de los requisitos indispensables para responsabilizar directamente al Estado por conducto del **Municipio del Distrito de Chepo**; es decir, por la mala prestación de los servicios a cargo de la entidad municipal.

VII. Daños y perjuicios reclamados en la indemnización.

Por otra parte, y sin perjuicio de lo antes expuesto, observamos que la recurrente, a través de su apoderado judicial, en su libelo solicita al Estado panameño, por conducto de la **Municipio del Distrito de Chepo**, como resarcimiento por las supuestas afectaciones que sobrevinieron producto de la **demolición de las estructuras que estaban levantadas** sobre la Finca 164518, ubicada en la comunidad de Tanara, corregimiento cabecera del Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, propiedad de un tercero, peticiona la suma de ciento cuarenta mil balboas (B/.140,000.00), en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, que alega le han sido ocasionados por el mal funcionamiento del servicio público adscrito a la autoridad municipal (Cfr. foja 4-5 del expediente judicial).

Ahora bien, el principio fundamental del derecho a la indemnización es el resarcimiento económico, pago o compensación por un daño o perjuicio causado. En ese sentido, el daño resarcible como el menoscabo que se experimenta en el patrimonio por el detrimento de los valores económicos que lo componen (daño patrimonial o material), y también la lesión de sentimientos, al honor o las afectaciones (daño moral).

Con base en estos conceptos, y en cuanto al elemento de presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado, este Despacho es del criterio, que frente a lo pedido por la demandante, **no se aprecia que la peticionaria haya probado cómo se genera la cuantía solicitada, en virtud de los supuestos daños materiales y morales causados.**

La accionante, reclama en su pretensión la condena al Estado panameño, por conducto del **Municipio del Distrito de Chepo** por los supuestos daños materiales y morales causados, por lo que es necesario, indicar lo contemplado en los artículos 991 y 1644-A de Código Civil. Veamos:

“Artículo 991. La indemnización de daños y perjuicios comprende, **no sólo el valor de la pérdida que haya sufrido, sino también el de la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor**, salvo las disposiciones contenidas en los Artículos anteriores.

...” (Lo resaltado es nuestro).

“Artículo 1644-A. Dentro del daño causado se comprende tanto **los materiales como los morales.**

Por **daño moral** se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en materia de responsabilidad contractual, como extracontractual. Si se tratare de responsabilidad contractual y existiere cláusula penal se estaría a lo dispuesto en ésta.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quién incurra en responsabilidad objetiva así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al Artículo 1645 del Código Civil.

Sin perjuicio de la acción directa que corresponda al afectado la acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.”

Tal y como se observa, por **daño moral**, se entienden aquellos que afectan los aspectos personales o emotivos, derivados de la violación de los derechos inherentes a la personalidad, como lo son el honor, la reputación, la fama, el decoro, la vida, entre otros.

Por su parte, el **material o patrimonial**, es entendido como el menoscabo o detrimento que se produce en los bienes u objetos que forman parte del patrimonio de una persona, así como la ganancia que haya dejado de obtener por su pérdida, tal como se indica en el artículo 991 del Código Civil que citamos en párrafos anteriores; que son susceptibles de una valoración económica, y que por lo tanto, deben ser indemnizados según estas estimaciones que fácilmente puede cuantificar el perjuicio; sin embargo, incumbe a la actora acreditar cómo se suscitaron los mismos.

No obstante, frente a lo pedido, la peticionaria debió probar, cómo se generaron dichos daños, de allí que es a la parte demandante, a la que le incumbe demostrar los hechos, tal y como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, mismo que advierte que:

“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.”

En ese sentido, **la activadora debió probar los supuestos daños materiales y morales sufridos, a fin que los mismos le fueran resarcidos, situación que no ocurre en el negocio jurídico en cuestión**, recordando, que la carga procesal definida como *“la condición que establece la ley de ejecutar determinados actos procesales si se desea lograr ciertos propósitos”*, le corresponde en este caso, a quien la solicita.

Cabe destacar, que la carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de conseguir la prueba; **y que en el caso que nos ocupa, la obliga a probar la cuantía, por los supuestos daños materiales y morales sufridos, hecho que no ha sido debidamente explicado en la demanda, ni muchos menos en qué consisten, y en virtud de la escasez de material probatorio que sustente los rubros reclamados.**

En ese orden de ideas, la Sala Tercera mediante la Resolución de siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015), expresó lo siguiente:

“... ”

Bajo ese marco de ideas, en cuanto al elemento de presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado, la Sala observa que por las

lesiones culposas agravadas sufridas por la Señora Jessica Pino Alvarado, tal como se consignó en el inicio de esta resolución, la cuantía de la indemnización pretendida por los actores la señalan en la suma de doscientos veinte mil balboas (B/.220,000.00), en concepto de indemnización, desglosados de la siguiente forma: Ciento veinte mil balboas con 00/100 (B/.120,000.00) en concepto de daño material y Cien mil balboas con 00/100 (B/.100,000.00) en concepto de daño moral.

Sin embargo, **frente a lo pedido la actora debe saber que toda cuantía que manifiesta el peticionario debe probar cómo se genera; de allí que sea a la parte demandante, en virtud del principio según el cual a las partes les incumbe demostrar los hechos y al juez dispensar el derecho, o sea el onus probandi contemplado en nuestra legislación en el artículo 784 del Código Judicial que a la letra dice: 'Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables', debió probar los daños materiales y morales sufridos la parte actora, de acuerdo a lo establecido en nuestra legislación, a fin de que los mismos le fueran resarcidos, situación que no ocurre en el negocio jurídico en cuestión, recordando, que la carga procesal definida como 'la condición que establece la ley de ejecutar determinados actos procesales si se desea lograr ciertos propósitos' le corresponde en este caso, a quien solicita a esta Corporación de Justicia le sean resarcidos los daños y perjuicios ocasionados por el Estado.**

La carga de la prueba, implica la obligación que tiene una parte de conseguir la prueba. Además ese es un deber de las partes y sus apoderados y cuando no aparece probado el hecho, ello permite que el juez no pueda otorgar la pretensión de quien pide; pues ello, se resume en esa frase romana *onus probando incumbit actori*, es decir la carga de la prueba le incumbe al actor.

..." (Lo resaltado es de este Despacho).

En abono de lo expuesto, **debemos advertir que la tasación por parte del Juzgador de los presuntos daños morales e incluso de los daños materiales que reclama un particular frente al Estado, es una acción que implica gran dificultad, de ahí la necesidad que se aporten elementos que permitan facilitar dicha actividad, tal como ha puesto de manifiesto la autora argentina Doctora Lidia M. R. Garrido Cordobera en su trabajo académico Titulado "La Cuantificación de Daños un Debate Inconcluso", en el cual ha expresado:**

"La fundamentación de la sentencia no puede consistir en expresiones meramente declamatorias o discursivas sino que debe **indicar concretamente por qué a esa víctima concreta se le indemniza y el porqué del alcance indemnizatorio.** Entran a jugar aquí o a ponderarse los hechos que se consideran... relevantes para el caso y **su concreta magnitud o alcance para justificar así o fundar la decisión adoptada en cuanto a la reparación.**

...

Volviendo un poco sobre la fundamentación de la cuantificación y los criterios que la orientan tenemos que recalcar nuevamente que la fundamentación **debe ser adecuada suministrando los datos concretos por los cuales se ha**

llegado a una fijación o a un reconocimiento de la existencia del daño, ello no puede ser meramente discursivo ni declamatorio.

..." (La negrita es nuestra).

Por las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar que el Estado panameño, por conducto del Municipio de Chepo, **NO ES RESPONSABLE** del pago de ciento cuarenta mil balboas (B/.140,000.00), que se le atribuyen en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, como resarcimiento por las supuestas afectaciones que sobrevinieron producto de la **demolición de las estructuras que estaban levantadas** sobre la Finca 164518, ubicada en la comunidad de Tanara, corregimiento cabecera del Distrito de Chepo, Provincia de Panamá, propiedad de un tercero, decretada por la entidad demandada, y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones de la actora.

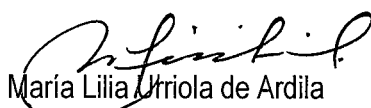
VIII. Pruebas. Esta Procuraduría **aduce** como prueba documental, el expediente administrativo de la denuncia presentada por la sociedad Cigar Real Estate Properties, Inc., en contra de José Simons y otros, remitido a la Secretaría del Tribunal, por la entidad municipal demandada a través de la nota MCH-S.G. 118-2022 fechada 25 de agosto de 2022.

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

VI. Cuantía. Se niega la indicada en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaría General