



UNIVERSIDAD DE PANAMA

VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
CENTRO REGIONAL UNIVERSITARIO DE LOS SANTOS
PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO PROCESAL
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

**LA ACCION DIRECTA DE RESARCIMIENTO COMO VIA
EFECTIVA PARA SOLUCIONAR LOS DAÑOS CAUSADOS I
EL ESTADO A LOS PARTICULARES EN LA PROVINCIA DE
SANTOS**

Por

JOSE AMABLE DE LEÓN

Trabajo de Graduación
sometido a la consideración
Departamento de Postgrado
Maestría para optar por el título
Maestría en Derecho con énfasis
en Derecho Procesal

2017

Oba del Autor

'19 MAR 20 3

ST

DEDICATORIA

A la memoria de mi madre Ofelia Ines De Leon Velasco Q P D

A la memoria de mi abuelo Salomon De Leon Espino Q P D

A mi abuela Luzmila Velasco

A mis tios Vielka Jose y Thelma De Leon Velasco los quiero mucho

AGRADECIMIENTO

Al Todopoderoso por haberme permitido culminar satisfactoriamente este trabajo de graduacion

Al profesor Edgar Medina por su atinada asesoria en la elaboracion de este trabajo

A mi tia Thelma Graciela (Chelita) por su ayuda incondicional en todo el proceso de elaboracion de este trabajo

A mi tio Dimas por su incondicional aporte

A mi primo Reiner Vergara por su apoyo logistico

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	III
AGRADECIMIENTO	V
INDICE GENERAL	VII
INTRODUCCIÓN	XII
CAPITULO I – GENERALIDADES DE LA INVESTIGACION -	1
1 1 Antecedentes de la investigacion	2
1 2 Planteamiento del problema	3
1 3 Justificacion e importancia	4
1 4 Objetivos de la investigacion	5
1 4 1 Objetivo general	5
1 4 2 Objetivos especificos	5
1 5 Delimitacion	5
CAPITULO II –MARCO TEORICO –	7
2 1 Bases historicas del Regimen de Responsabilidad Publica Panameña	8
2 2 Derecho Procesal Administrativo	12
2 3 Concepto de Derecho Procesal Administrativo	12
2 4 Fuentes del Derecho Procesal Administrativo Panameño	14
2 5 Los actos administrativos	16
2 6 Caracteristicas del acto administrativo	20
2 7 Elementos constitutivos del acto administrativo	21
2 7 1 Sujeto	21
2 7 2 Voluntad	22
2 7 3 Contenido	22
2 7 4 Motivos	22
2 7 5 Finalidad	23
2 7 6 Objeto	23
2 7 7 El merito y la oportunidad como principio general del acto administrativo	24
2 8 Principios que rigen los actos administrativos	24
2 8 1 Presuncion de conformidad del acto administrativo en el ordenamiento juridico	25
2 8 2 Impugnabilidad del acto administrativo	27
2 9 Clases de actos administrativos	28
2 9 1 Acto administrativo de enfoque general	29
2 9 2 Acto administrativo de enfoque particular	30
2 9 3 Acto condicion	31
2 10 Extincion de los actos administrativos	31
2 10 La Tutela Cautelar en el Proceso Contencioso Administrativo	31
2 10 1 Cumplimiento del objeto	32
2 10 2 Imposibilidad de cumplir el objeto por un hecho sobresaliente	32

2 10 3 Acaecimiento de una condicion resolutoria	33
2 10 4 Renuncia del beneficiario	33
2 10 5 Revocacion	34
2 10 6 Declaracion de nulidad	34
2 11 La Tutela Cautelar en el Proceso Contencioso Administrativo	35
2 12 Los actos administrativos son actos de autoridad publica	43
2 13 Operaciones administrativas que generan responsabilidad de la Administracion Publica	44
2 14 No cabe decretar la suspension provisional de los efectos del acto acusado	46
2 15 La responsabilidad civil y la responsabilidad penal	46
2 16 La ausencia de responsabilidad personal del funcionario una indeseable inmunidad	50
2 17 Funcion administrativa jurisdiccional	52
2 17 1 El error judicial como parte de la falla del servicio publico	54
2 18 El Proceso Contencioso Administrativo de Indemnizacion o Reparacion Directa	58
2 19 Terminos de prescripcion de la accion de indemnizacion	70
2 20 Nexo de causalidad	73
2 21 Competencia del Tribunal	77
2 22 Requisitos indispensables para que procedan las demandas para exigir indemnizacion al Estado por perjuicios causados segun lo que establece la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	78
2 23 Diferencias entre el Recurso Contencioso Administrativo de Reparacion Directa y el Recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdiccion	79
2 24 Funciones de la Procuraduria de la Administracion	80
2 25 Responsabilidad extracontractual	84
2 26 La Responsabilidad estatal	86
2 26 1 Personalidad y Responsabilidad	87
2 26 2 Alcance	88
2 27 Clases de responsabilidad del Estado	88
2 27 1 Responsabilidad Indirecta	88
2 28 Responsabilidad Directa	89
2 29 La Responsabilidad Estatal en Panama	89
2 30 Fundamento Constitucional	90
2 31 Fundamento legal	92
2 32 Criterio de la Sala Tercera	93
2 33 La Accion de Reparacion del Estado en el Derecho Comparado	94
2 33 1 Colombia	94
2 33 1 Mexico	95
2 33 2 Ecuador y Uruguay	97
2 33 4 Chile	99
2 33 5 El Salvador	100

2 33 6 Honduras	100
2 33 7 Argentina	100
2 33 8 Paraguay	101
2 33 9 Italia	102
2 33 10 España	102
2 33 11 Union Europea	103
2 34 La responsabilidad patrimonial penal y política de los servidores publicos	104
2 34 1 Responsabilidad patrimonial	107
2 34 2 Responsabilidad penal	108
2 34 2 1 Penas principales	109
2 34 2 2 Penas sustitutivas	109
2 34 2 3 Penas accesorias	109
2 35 3 Responsabilidad política	110
2 35 3 1 Cuando surge la responsabilidad política	112
2 36 La responsabilidad penal del funcionario publico en la legislacion comparada	113
2 37 Reformas al Regimen Contencioso Administrativo	116
2 38 Anteproyecto de Ley 005 del 7 de Julio de 2014 el cual Regula la Responsabilidad del Estado por la mala prestacion de sus servicios publicos y por la violacion de los Derechos Humanos asi como la Accion de Repeticion contra los servidores publicos	119
CAPITULO III MARCO METODOLOGICO	125
3 1 Descripcion del estudio	126
3 2 Tipo de estudio	126
3 3 Fuentes de informacion	126
3 3 1 Fuentes primarias	127
3 3 2 Fuentes secundarias	127
3 4 Universo y muestra	127
3 5 Hipotesis	128
3 5 1 Definicion conceptual de las variables	128
3 5 2 Definicion operativa de las variables	129
3 6 Metodos e instrumentos de recoleccion de muestras	129
CAPITULO IV MARCO ANALITICO	131
4 1 Gestion Judicial de la Procuraduria General de la Nacion para el año 2014	132
4 2 Analisis de encuesta aplicada a abogados litigantes en la provincia de Los Santos	134
4 3 Analisis de la jurisprudencia ventiladas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en lo que atañe a la Accion de Reparacion Directa entre los años 2012 2013 y entre enero y 2014	136
4 4 Resultados obtenidos en la encuesta realizada a 30 abogados	

litigantes en la provincia de Los Santos	138
4.5 Resultados obtenidos del Análisis realizado a las Jurisprudencias de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia con relación a la Acción de Reparación Directa en los años 2012 - 2013 - 2014	145
CONCLUSIONES	148
RECOMENDACIONES	152
BIBLIOGRAFIA	154
ANEXOS	157

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Grafica	Detalle	No Pag
1	Conocimiento del Resarcimiento	139
2	Experiencias de la interposicion de la Accion de Resarcimiento	140
3	Tribunales correspondientes para conocer de la Accion de Resarcimiento	140
4	Veracidad o falsedad de la favorabilidad de la Accion de Reparacion Directa para los Afectados	141
5	Conocimiento del procedimiento que imprime el Tribunal competente a la Accion de Reparacion Directa	141
6	Opinion sobre si se cumple con el Principio de Celeridad que enmarca el debido proceso	142
7	Consideraciones si en la actualidad este tipo de Acciones son resueltas de manera expedita	142
8	Conocimiento de si el Estado al ser condenado a resarcir cumple con esta obligacion	119
9	Consideraciones si este tipo de acciones causan o no desconfianza por el temor a los resultados de los tribunales	143
10	Consideraciones de si el Recurso Contencioso Administrativo de Reparacion Directa es o no formalista a la hora de su presentacion	144
11	Accion de Reparacion Directa - 2012	146
12	Accion de Reparacion Directa – 2013	146
13	Accion de Reparacion Directa – 2014	147

INDICE DE CUADROS

Cuadro No	No Pag
1 Encuesta realizada a 30 abogados litigantes en la provincia de Los Santos	138
2 Corte Suprema de Justicia (Sala Tercera) – Accion de Reparacion Directa	145

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental analizar dentro del Derecho Procesal Administrativo la Accion Contencioso Administrativa de Reparacion Directa la efectividad de esta accion cuando los particulares son afectados a consecuencia de los actuares de los funcionarios publicos en el ejercicio de sus funciones Se vera el procedimiento que establece la Ley panameña en cuanto a como proceder para interponer esta accion ante la instancia correspondiente que ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia

Esta investigacion se estructura en cuatro capitulos presentados de la siguiente manera

El primer capitulo contiene la definicion del problema y constituye el marco contextual definiendo el tema a tratar justificando la importancia del tema en el objetivo general especifico y la delimitacion del problema

El segundo capitulo describe el marco teorico donde se establece como primer punto una panoramica historica del origen de la responsabilidad publica panameña La historia dice que no existio en Panama durante las primeras cuatro decadas como Estado Soberano un juez natural que sometiera a los rigores de la legalidad las actuaciones u omisiones de la administracion mediante el control o revision de sus actos periodo que puede catalogarse como

de inexistencia de jurisdicción administrativa y por ende de un tribunal que entre otros asuntos declarase la responsabilidad patrimonial o pública de los órganos y servidores públicos

También se refiere al Derecho Administrativo su concepto y todo lo concerniente al mismo Posteriormente se señala la regulación legal y constitucional de la responsabilidad estatal y las operaciones administrativas que generan responsabilidad Señala además la responsabilidad solidaria del Estado cuando medie delito del servidor público en el ejercicio de sus funciones y el error judicial como parte de la falla del servicio público

Incluye este capítulo el tema de la Acción Contenciosa Administrativa de Indemnización o Reparación Directa y lo que abarca la misma

Seguidamente trata sobre la Procuraduría de la Administración que es la institución encargada de representar al Estado en los procesos jurídicos en que se vea involucrado en este caso como parte en los procesos Contenciosos Administrativos de Reparación Directa Y la responsabilidad extracontractual y lo concerniente a la responsabilidad estatal en Panamá su fundamento constitucional legal y los criterios que ha dado la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia Aunado a esto se hace una comparación de la Acción de

Reparacion Directa en la legislacion panameña y en otras legislaciones extranjeras

Finalmente se teoriza la responsabilidad patrimonial penal y politica del funcionario en la legislacion comparada y por ultimo se hace mencion de criterios doctrinarios de la Corte Suprema de Justicia sobre la Accion de Reparacion Directa

El tercer capitulo hace referencia al tipo de estudio realizado el cual es descriptivo a las fuentes primarias entre ellas la literatura concerniente al tema en estudio Dictionarios Juridicos los Codigos Administrativos Civil Penal y ademas las fuentes secundarias entre ellas los fallos emitidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y tambien una encuesta aplicada a abogados litigantes

En el cuarto capitulo se analizan los resultados obtenidos en la aplicacion de los instrumentos para reflejar estadisticamente los resultados obtenidos

El presente trabajo ayudara al lector a satisfacer interrogantes y a perder el temor a actuar judicialmente cuando los funcionarios publicos en ejercicio de sus funciones violentan los derechos del ciudadano

CAPITULO I

GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 Antecedentes de la investigación

Al elaborar esta investigación fueron encontrados muy pocos antecedentes de trabajos escritos sobre el tema específico de la acción directa de resarcimiento. Sin embargo, fue revisada una monografía del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Panamá, cuyos autores son Abdiel Algis Abrego, Vanessa Campos Alvarado y otros, cuyo tema desarrollado es ¿Existe la acción directa de resarcimiento en Panamá?

De este documento se destaca lo siguiente:

El supuesto redescubrimiento de la responsabilidad extracontractual del Estado en forma tardía en Panamá y en otros países del mundo no hace más que denunciar el manto de misterio e incompreensión del que todavía está rodeado el tema, lo cual puede sintetizarse plenamente en la permanencia de mitos y ficciones en la materia, según una ilustrativa expresión del título de un artículo reciente del profesor Luis Medina Alcoz de la Universidad Complutense de Madrid. Sin embargo, a diferencia de lo que señala este autor, el problema en Panamá no se limita al campo de la configuración sustantiva de la responsabilidad, sino incluso al terreno del Derecho Procesal, en cuanto a la vía legalmente impuesta para proceder a hacer efectiva tal reclamación.

Precisamente lo que ha traído un elemento verdaderamente extraño a la discusión ha sido la utilización de la jurisprudencia como fuente de Derecho en este caso de Derecho Procesal para crear la denominada Acción de Reparación Directa en manifiesta oposición a la configuración positivista y legalista de nuestro sistema jurídico según lo fundamentan los artículos 210 y 215 de la Constitución sobre todo el artículo 32 que consagra el Derecho al debido proceso que evidentemente es violado al dejar de aplicar sin justificación alguna el artículo 42 de la Ley 135 de 1943

Lo antes mencionado por los autores de esta monografía consultada indica que este aspecto de la acción directa de resarcimiento se redescubre nuevamente pero que no está claramente tratado y el problema es de índole procesal porque no se aplica el debido proceso. Lo que se busca en este trabajo es ver si existe efectividad de esa acción que como lo mencionan los autores es poco tratada

1.2 Planteamiento del problema

Es frecuente en los círculos juristas el caso particular que se da en la administración pública cuando una persona reclama el resarcimiento por daños ocasionados hacia su persona por parte del Estado se le niega o retarda este reclamo

De la realidad del problema descrito surge el siguiente planteamiento

¿Es la Accion Directa de Resarcimiento la via efectiva para que el Estado responda por daños causados a los particulares?

1 3 Justificacion e importancia

Este trabajo se justifica y reviste importancia por varios motivos en este sentido los mas importantes son los siguientes

- Interpreta claramente el proceso de resarcimiento por daños causados por el Estado evitando así errores en la tramitacion de casos de esta naturaleza
- Da a conocer aspectos relevantes de la ley para poner en practica los justos procesos judiciales con mayor fluidez y en el momento oportuno

1 4 Objetivos de la investigacion

1 4 1 Objetivo general

- Analizar la accion de resarcimiento por daños como la via efectiva para solucionar este tipo de situaciones

1 4 2 Objetivos especificos

- Conocer el alcance del concepto de accion directa para llevarlo a la practica atinadamente
- Identificar los daños causados por el Estado a los particulares
- Analizar la accion de resarcimiento por daños como la via efectiva para responder por daños causados a los particulares

1 5 Delimitacion

El alcance de este trabajo es teorico cognitivo es decir que lleva al investigador a la consulta de teorias conceptos y a la revision de documentos legales y oficiales para una descripción tecnica del tema

Lleva una línea de investigación en Derecho Procesal Administrativo y se circunscribe a la acción de resarcimiento a los particulares por parte del Estado

CAPITULO II
MARCO TEÓRICO

2 1 Bases historicas del regimen de responsabilidad publica panameña

En la Constitucion de 1904 en la historia del Derecho hubo una epoca en que el Estado no era responsable de sus actos aun en los casos irritantes en que se causaban notables perjuicios a los particulares

Nuestro primer estatuto politico nace con esta situacion superada En efecto el articulo 35 consagra el principio de la responsabilidad del Estado en los terminos siguientes

*los particulares no son responsables ante las autoridades
sino por infraccion de la Constitucion o de las leyes*

*Los funcionarios publicos lo son por estas mismas causas
por extralimitacion de funciones o por omision en el ejercicio de
estas*

Sin embargo como es facil observar el precepto transcrito no estuvo acompañado de otro que estableciera el instrumento juridico llamado a garantizar la plena eficacia practica de tal principio por lo que en realidad vivimos totalmente

desamparados durante varias decadas frente a los abusos e ilegalidades de la administracion

Segun el Dr Carlos Bolivar Pedreschi (PEDRESCHI 1979) (pag 133 134)

El Dr Moscote en el examen de la situacion imperante en la Carta de 1904 recoge en brochazos felices el cuadro general que presentaba esta matena

Manifestaba que

los panameños se hallaban expuestos a todos los grandes inconvenientes que ofrecia un regimen administrativo en el cual prevalecia por lo general la incompetencia de los funcionarios publicos Entre nosotros decia era frecuente que so pretexto de reglamentacion de la leyes se expidiera decretos que las sobrepasaran que las disposiciones y resoluciones de los funcionarios envolvieran verdaderas y flagrantes violaciones de la

constitucion y de las leyes sin que los perjudicados dispusieran de recurso alguno en defensa de sus Derechos y con todas las virtualidades practicas del caso Al individualizar los factores responsables de tal situacion no dejaba de advertir este autor la influencia nociva de la politica cnolla en los asuntos administrativos Pero sobre todo pensaba que obedecia mas que nada a la falta de un tribunal Contencioso Administrativo que al fiscalizar las actividades de la administracion le exigiera a esta las debidas responsabilidades

Coincidimos con lo planteado por el Doctor Moscote ya que se observa claramente que desde nuestros inicios como Republica existian funcionarios incompetentes que emitian actos que violentaban los Derechos de los particulares y estos actos no tenian ningún control iban por encima de la Constitucion Evidentemente se observa la inexistencia del control constitucional y la ausencia de un Tribunal Contencioso Administrativo en que se ventilaran estos problemas

Segun Marelissa Ábrego Caballero

La Jurisdicción contencioso administrativa en Panamá tiene su genesis en la Constitución Política de 1941 en los artículos 190 191 y 192 del título XV de las instituciones de Garantía A través de estas disposiciones se establecieron las normas rectoras de esta jurisdicción y en su concepción original se encargaría de decidir sobre la legalidad e ilegalidad de los actos expedidos por las autoridades administrativas

Al respecto es importante advertir que en el periodo anterior a la Constitución de 1941 los asuntos en los cuales se discutía la legalidad de los actos expedidos por la administración eran dilucidados en los tribunales ordinarios (ABREGO n d) (pag 28)

Sobre lo anterior podemos indicar que no fue sino hasta 1941 cuando se vino a consolidar la jurisdicción contencioso administrativa En esta época se materializa el pensamiento de Moscote que en resumidas cuentas emplazaba a ese tribunal a regular los actos administrativos de la administración pública emitidos por los funcionarios públicos

2.2 Derecho Procesal Administrativo

El tema de la jurisdicción administrativa adquiere auge básicamente en el periodo entre guerras del siglo pasado. Los catedráticos franceses son los pioneros en el estudio de esta disciplina.

En esta materia son importantes los aportes que hicieron grandes juristas franceses como Eduard Laferrière en su *Traite de la Jurisdiction Administrative et des Recours Contentieux* en 1887. En 1926 aparece la obra *Le Controle Jurisdictionnel de l'Administration* y en 1927 Jean Appleton presenta su obra *Elementaire du Contentieux Administratif*.

Además del valioso aporte de las obras francesas a la jurisdicción administrativa, los españoles, entre los que se destaca Jesús González Pérez, contribuyeron al estudio del tema y sobre todo a darle autonomía y contenido propio.

2.3 Concepto de Derecho Procesal Administrativo

Arauz Heriberto (ARAUZ 2004) (pág. 21) define al Derecho Procesal Administrativo como

El conjunto de normas que se ocupa de la regulacion de la Jurisdiccion contencioso administrativa y del desenvolvimiento del proceso administrativo con la finalidad general del resolver los conflictos surgidos entre la administracion y los administrados

Con respecto a esta definicion dada por Heriberto Arauz compartimos dicho concepto ya que el mismo es claro preciso conciso y recoge en esencia lo que es el Derecho Procesal Administrativo

Como rama del Derecho Procesal Administrativo mas alla de regular la jurisdiccion contencioso-administrativa estudia instituciones normas principios y problemas conexos al proceso administrativo

Los conflictos ventilados ante esa sede no necesariamente son originados por la actividad abusiva o arbitraria del Estado sino tambien por su actuacion culposa a las entidades publicas

Segun Arauz Heriberto (ARAUZ 2004) (pag 21)

En este ultimo aspecto rompe la concepcion clasica francesa de lo contencioso administrativo consistente en brindar proteccion a los individuos contra los excesos del poder de administracion (Gaston Jeze citado por Juan Carlos Galindo Vacha lecciones de Derecho Procesal Administrativo Pontificia Universidad Javeriana Bogota Colombia 2004 pag 38 de la obra de los autores Jean Marie Auby y Roland Drago Tramite de Contentieux Administratif TL L G D J Paris 1962 pag 1)

2.4 Fuentes del Derecho Procesal Administrativo Panameño

Para indicar cuales son las fuentes del Derecho Procesal Administrativo Panameño hay que tener claro que son las fuentes del Derecho

Las fuentes del Derecho son guias universales que ayudan en todos los Estados de derecho a forjar o crear las normas juridicas que regiran un Estado en todas las facetas o ramas del Derecho

Nuestro sistema juridico no escapa a estos postulados universales como Estado de derecho que somos tambien contamos con fuentes del Derecho El sistema juridico procesal en este caso el Derecho Procesal Administrativo

Panameño cuenta con fuentes las cuales sirven de guía jurídica a los administrados a la administración a abogados y a los operadores de justicia para ejercitar el Derecho como tal

Las fuentes del Derecho Procesal Administrativo Panameño son las siguientes

➤ **La Constitución**

Como norma máxima de todos los Estados de Derecho de la cual se desprenden las leyes Nuestra Constitución regula aspectos del Derecho Procesal Administrativo en sus artículos 17 18 48 y 206 numeral 2

➤ **La Ley 38 de 2000**

Como ley especial que regula todo el procedimiento administrativo en Panama esta la Ley 38 de 2000 esta norma jurídica contiene todos los instrumentos legales para interponer un proceso administrativo

➤ **Codigo Judicial**

El Codigo Judicial es otra de las fuentes en el Derecho Procesal Administrativo panameño ya que contiene en su articulo 97, numerales 8 9 y 10 respectivamente aspectos importantes que se tienen que tomar en cuenta a la hora de interponer una Demanda Contenciosa Administrativa de Reparacion Directa

➤ **Codigo Civil**

Otra de las fuentes que utiliza el Derecho Procesal Administrativo Panameño en es el Codigo Civil en sus articulos 1644 1645 y el 1706

➤ **Codigo Penal**

El Codigo Penal tambien puede ser considerado como fuente del Derecho Procesal Administrativo panameño en sus articulos 128 129 130 y 355

2 5 Los actos administrativos

El acto administrativo es uno de los pilares sobre los cuales descansa el Derecho Administrativo de amplia valoracion y reconocimiento tanto por la doctrina como por la legislacion nacional y extranjera a tal punto que el Gobierno

y la Administracion Publica se valen con bastante frecuencia de este instrumento juridico para gobernar y administrar Todos los ciudadanos y habitantes del pais en algun momento de sus vidas han sido o seran afectados por un acto administrativo por lo que podemos afirmar que es parte de nuestras vidas

Definicion

No existe un criterio unico para definir el concepto pues hay diversos autores que lo han definido partiendo de la premisa del origen Unos segun la forma del acto administrativo otros atienden a su contenido y otros en cambio a su finalidad

En este sentido Abrego Marelissa (ABREGO n d) (pag 70) cita a Entrena Cuesta (1995) (pag 165) quien define el acto administrativo de la siguiente manera

El acto administrativo es un acto juridico realizado por la Administracion con arreglo al Derecho Administrativo Pertenece por tanto genencamente a la categoria de los actos juridicos que como tantos otros tiene su sede en la teoria general de Derecho y

no en un sector concreto del ordenamiento jurídico Pero se especifica por una doble circunstancia

Desde un punto de vista subjetivo el acto administrativo lo realiza en todo caso la Administracion y desde el punto de vista objetivo esta sometido al Derecho administrativo

Adicionalmente Abrego Mareissa (ABREGO n d) (pag 71) cita a Parada (2002) (pag 95) quien propone definir el acto administrativo

Como el dictado por un poder publico en el ejercicio de las potestades administrativas y mediante el que impone su voluntad sobre los derechos libertades o intereses de otros sujetos publicos o privados bajo el control de la Jurisdiccion Contencioso Administrativa

Con el objetivo de aclarar esta definicion podemos indicar que el Acto Administrativo es aquella manifestacion de voluntad hecha por un funcionario publico en ejercicio de una funcion otorgada por la ley y materializada por un

actuar de hacer o no hacer que genera una consecuencia jurídica para el administrado

La Ley No 38 del 31 de julio del 2000 publicada en la Gaceta Oficial No 24 109 del miércoles 2 de agosto de 2000 (NACIONAL [http //www supervalores gob pa](http://www.supervalores.gob.pa) 2000) que regula el procedimiento administrativo define el acto administrativo de la siguiente manera

Artículo 201 *Los siguientes terminos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos conforme a este glosario*

Acto administrativo *declaracion emitida o acuerdo de voluntades celebrado conforme a Derecho por una autoridad u organizacion publica en ejercicio de una funcion administrativa del Estado para crear modificar transmitir o extinguir una relacion juridica que en algun aspecto queda regida por el Derecho Administrativo*

Podemos comentar que la definicion dada por la propia Ley No 38 de 2000 que regula el procedimiento administrativo da una vision entendible de lo que es en si un acto administrativo y al desglosarla se ven inmersos los elementos que debe contener todo acto administrativo como es la autoridad competente para emitir el acto la manifestacion de voluntad el objeto etc

2.6 Características del acto administrativo

Los actos administrativos poseen características esenciales. Entre esas características se pueden mencionar las siguientes:

Rafael Martínez Morales en su obra *Derecho Administrativo* pag. 233 menciona características esenciales del acto administrativo:

- *Es un acto jurídico*
- *Es de Derecho público*
- *Lo emite la administración pública o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa*
- *Persigue de manera directa o indirecta, mediata o inmediata el interés público*

Al hacer un desglose de estos elementos podemos decir que el acto administrativo al ser un acto jurídico produce efectos jurídicos, es de Derecho Público porque está regido por normas de Derecho Público como el Derecho

Administrativo lo emite la administracion publica o algun otro organo estatal en ejercicio de la funcion publica porque el unico ente facultado para emitirlo es la administracion publica por medio de sus organos ejercitados por los funcionarios publicos cumpliendo asi el fin mismo del Estado

2 7 Elementos constitutivos del acto administrativo

Todo acto administrativo posee elementos para su constitucion para ser considerado como tal Entre los elementos constitutivos del acto administrativo estan los siguientes

Manuel M Diez citado por Rafael I Martinez Morales en su obra Derecho Administrativo 1^{er} y 2^{do} cursos 4^{ta} edicion pag 234 – 237 menciona los elementos constitutivos del acto administrativo

2 6 1 Sujeto

Es el organo de la administracion publica que en ejercicio de la funcion administrativa externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias juridicas subjetivas

2 6 2 Voluntad

La voluntad es ese deseo del funcionario publico de realizar el acto administrativo Pero ese deseo esta propenso a vicios los cuales causan la nulidad del acto administrativo como lo es el error el dolo y la violencia

2 6 3 Contenido

Cuando se habla de contenido del acto administrativo se refiere a lo que esta estipulado en el acto administrativo

2 6 4 Motivos

Segun el autor Manuel A Bernal y otros en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño (pag 262)

El motivo o causa son las razones de hecho y de Derecho que fundamentan la decision adoptada mediante el acto administrativo

2 6 5 Finalidad

Segun el autor Manuel A Bernal y otros en su obra Manual de Derecho Administrativo panameño pag 263

La finalidad del acto administrativo es la adecuacion del acto con el fin publico correspondiente a la accion administrativa que se realiza

2 6 6 Objeto

De acuerdo al autor Manuel A Bernal y otros en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño pag 262

El objeto es la aplicacion practica de la decision contenida en el acto que resuelve una peticion o situacion particular El objeto debe ser licito posible y conforme a la moral

2 6 7 El merito y la oportunidad como principio general del acto administrativo

Manuel M Diez citado por Rafael I Martinez Morales en su obra Derecho Administrativo 1^{er} y 2^{do} cursos 4^{ta} edicion pag 239 indica lo siguiente

La doctrina Italiana ha estudiado detenidamente el merito como elemento del acto administrativo y en nuestra America Latina lo describe Manuel Maria Diez Este autor afirma que el merito del acto administrativo es en realidad la exteriorizacion del principio de la oportunidad a partir de esta opinion el autor Rafael I Martinez Morales considera el merito y la oportunidad como un solo elemento

Coincidimos con el citado autor toda vez que desmenuzando el termino vendria a ser el reconocimiento del acto administrativo como tal y por lo tanto la exactitud o viabilidad podrian considerarse ambos terminos como sinonimos

2 7 Principios que rigen los actos administrativos

De acuerdo a Bernal H Manuel A y otros (2013)

Los actos administrativos al igual que los otros actos juridicos estan regidos por principios basicos que nos ayudan a determinar si estamos o no ante su presencia asi como para su debida clasificacion

2 7 1 Presuncion de conformidad del acto administrativo en el ordenamiento juridico

Las ordenes y disposiciones de las autoridades estan amparadas por la presuncion de validez y de conformidad con el ordenamiento juridico En el ejercicio de sus funciones los servidores publicos son responsables penal civil y disciplinariamente si emiten actos arbitrarios y lesivos a los derechos de los particulares

Por lo anterior si una persona estima que la orden o acto es lesivo a sus derechos puede acudir a la jurisdiccion contencioso administrativa y pedir la suspension provisional de sus efectos siempre que demuestre sumariamente la arbitrariedad o falta de validez Asi lo considero la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante el Auto de 22 de enero de 2003 cuya parte medular señala lo siguiente

En el presente caso el estudio preliminar de la demanda presentada no evidencia una ostensible o manifiesta violacion de los preceptos que se citan como infrngidos

Tambien cabe señalar que no existe en el expediente prueba alguna que justifique la suspension provisional de los efectos del acto administrativo impugnado el cual esta amparado por una presuncion de legalidad

Por consiguiente se niega la suspension provisional del Permiso de Operacion Sanitana solicitada por el Licenciado Higinio Aguirre Caballero dentro de la Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad interpuesta en representacion de Rigoberto Gonzalez Montenegro Elida Rodriguez de Gonzalez Edwin Torrero Castillo y otros para que se declare nula por ilegal la Resolucion No 26PN de 11 de febrero de 2002 dictada por la Direccion Medica del Centro de Salud de Pueblo Nuevo Departamento de Salud Publica de la Region Metropolitana y la Direccion Medica de la Region Metropolitana

Cuando se trata de la proteccion de los intereses generales de la comunidad por ejemplo salud seguridad cierre de un local de diversion por

perturbacion del orden publico y la tranquilidad de los vecinos el analisis para ordenar la suspension provisional del acto o actividad demandada debe orientarse a la proteccion de los intereses colectivos atemperando el principio de conformidad con el ordenamiento juridico y presuncion de legalidad aunque posteriormente se demuestre la necesidad de revocar la medida cautelar

2 7 2 Impugnabilidad del acto administrativo

Todo acto administrativo es impugnable ante la propia Administracion Publica y posteriormente ante la jurisdiccion contenciosa administrativa Esto quiere decir que siempre que se dicte una decision administrativa de hacer o no hacer algo que niega o concede una peticion es decir que crea o extingue una relacion juridica estariamos ante un acto recumbente aunque no revista las formalidades legales

Ademas nuestro sistema juridico permite la impugnacion de los actos administrativos por medio de recursos administrativos pero ademas mediante acciones extraordinarias como la de Amparo de Garantias Constitucionales o la de Inconstitucionalidad (Cfr Art 54

y 206 numeral 1 de la Constitución Política de la República de Panama)

La interposición de los recursos también debe tener en cuenta las disposiciones o la naturaleza del acto pues existen casos en que este no puede ser objeto de recursos ordinarios. Sin embargo queda abierta la posibilidad de ejercer los recursos extraordinarios. Lo importante es que siempre debe existir un mecanismo de impugnación en contra del acto (BERNAL H 2013) (págs 263 – 264)

2.8 Clases de actos administrativos

Posteriormente Bernal H Manuel A y otros plantean que

Existen diversos enfoques o análisis de los actos administrativos por lo que encontramos muchas clasificaciones de los mismos. Sin embargo presentamos una que nos resulta útil para referirnos a los actos individuales reglamentarios y los actos condicionales sobre todo porque facilita determinar la vía del recurso o acción que procede promover en su contra. Se trata de una

clasificación de mucha actualidad pues el Tribunal Contencioso Administrativo nacional se ha referido a ella en diversas oportunidades

2 8 1 Acto administrativo de enfoque general

El reglamento desde el punto de vista formal esto es por el órgano que lo emite y el procedimiento por el cual se expide es un acto administrativo de enfoque general. En cambio por su contenido y finalidad es un acto de legislación pues en él se crean normas jurídicas y se amplía el ámbito del Derecho positivo. Es una importante herramienta de la Administración para normar trámites procedimientos y el funcionamiento interno de la institución el cual puede ser corregido ampliado o sustituido a conveniencia.

Son actos que regulan situaciones abstractas futuras y sin vigencia determinada. Sin embargo como excepción encontramos actos de efecto general que rigen por un determinado periodo de tiempo tal como el Acuerdo del Consejo Universitario para normar las elecciones universitarias.

Los reglamentos pueden ser locales cuando son expedidos por los alcaldes quienes están facultados para emitir decretos que regulen el ornato el ruido o la circulación de personas o acuerdos municipales sobre contribuciones.

Esta clase de actos pueden ser impugnados por cualquier persona a través de una Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad sin necesidad de que el actor demuestre ser afectado directamente por el reglamento

2 8 2 Acto administrativo de enfoque particular

El acto administrativo de efecto particular es el acto administrativo por excelencia ya que determina la relación del administrado con la administración. Este tipo de actos se dirige a una persona o grupo de personas determinadas o determinables de tal suerte que en su contenido se puede establecer a quien o a quienes afecta o beneficia por ejemplo cuando en el acto se alude a la identidad específica de la persona natural o jurídica ya se trate de un contratista sancionado heredero o cesionario

El acto administrativo individual define situaciones pasadas como en el Derecho disciplinario la responsabilidad contractual o presentes cuando se reconoce un Derecho se otorga una licencia autorización o idoneidad. Esta clase de acto solo puede ser impugnada por el afectado a través de la Demanda Contenciosa administrativa de Plena Jurisdicción luego de haber agotado la vía gubernativa

Podemos indicar de este planteamiento dado sobre el acto administrativo de enfoque particular que es en esencia lo que viene a ser un acto administrativo

porque como anota el autor allí se ve plasmado ese vínculo existente entre la administración y el administrado

2 8 3 Acto condicion

El acto condicion coloca al sujeto en una situación en la cual se le aplican normas generales preexistentes de tal suerte que solo rigen para él mientras el acto tenga vigencia. Por tanto se considera un acto intermedio entre el acto reglamentario y el de efectos particulares. La finalidad de los actos condicion es regular materias de importancia para el desarrollo económico e institucional del país, preservar la buena marcha de la administración, los bienes públicos y el desarrollo de las actividades de interés social (BERNAL H 2013) (págs 269 – 270)

2 9 Extinción de los actos administrativos

Más adelante BERNAL H Manuel A sostiene que

La extinción supone la supresión de los efectos jurídicos del acto administrativo que puede ser por causas normales o anormales. Los actos administrativos se extinguen por diferentes motivos: por causas intrínsecas, por decisión del beneficiario, por

actuaciones de los funcionarios de la Administracion Publica o por decisiones de los tribunales a traves de los recursos previstos en la ley

2 9 1 Cumplimiento del objeto

El acto administrativo se extingue cuando su objeto se cumple. En ocasiones dicho cumplimiento esta supeditado a condiciones por ejemplo la conclusion de un proceso electoral en la Universidad de Panama extingue la vigencia del acto que reglamenta esa eleccion y la devolucion de sumas de dinero por parte del Estado con la firma del consecuente finiquito debe extinguir su obligacion con el particular

Podemos anotar que simplemente cuando se cumple la esencia del acto administrativo este quedara extinto

2 9 2 Imposibilidad de cumplir el objeto por un hecho sobresaliente

La imposibilidad fisica o juridica de cumplir con el objeto del acto por la ocurrencia de un hecho posterior a este produce su extincion. Tambien se puede presentar en los casos de sustraccion de materia o cambio en la situacion de las cosas o personas a las cuales se dirija el acto. En estos supuestos se alude a situaciones

de fuerza mayor o caso fortuito en las cuales el obligado esta exonerado del cumplimiento por lo que termina la relacion juridica sin sanción alguna

Esto quiere decir que si ocurre alguna situacion que escapa a la voluntad de la persona encargada de hacer cumplir el objeto esta situacion exonerara de responsabilidad a la persona obligada de hacer cumplir el acto administrativo

2 9 3 Acaecimiento de una condicion resolutoria

La doctrina admite la posibilidad de que un acto administrativo este sujeto a condicion resolutoria no asi a condicion suspensiva dada la naturaleza del acto administrativo Por eso en el caso de un acto sujeto a condicion resolutoria cuando esta se cumple se extinguen los efectos juridicos del acto

2 9 4 Renuncia del beneficiario

Se puede extinguir un acto administrativo por renuncia cuando el beneficiario manifiesta de forma expresa su voluntad de rechazar o abandonar los derechos que el acto le otorga y lo notifica a la autoridad Solo se puede renunciar a los actos que otorgan Derechos en beneficio del interesado mientras que los actos que crean obligaciones no son susceptibles de renuncia Se puede

renunciar a un cargo publico pero no se podria renunciar a cobrar un beneficio economico si con este se paga una pension alimenticia a un dependiente

2 9 5 Revocacion

Podemos concebir la revocacion como una declaracion unilateral de un organo en ejercicio de la funcion administrativa por la que se extingue modifica o sustituye un acto administrativo por razones de conveniencia y de oportunidad Tambien puede ser total o parcial con sustitucion o no del acto extinguido

Si un acto administrativo en su contenido afecta a alguna de las partes la parte que se vera afectada puede pedir una modificacion o extincion del acto administrativo porque puede argumentar que su contenido le afectara

2 9 6 Declaracion de nulidad

Los actos que adolecen de nulidad son aquellos que surgen de la vida juridica con vicios coetaneos a su expedicion y dependiendo de la gravedad del vicio se puede distinguir entre nulidad absoluta y nulidad relativa Son vicios de los actos administrativos la violacion de la competencia el error el dolo o violencia la inobservancia del procedimiento la falta de motivo o de objeto y la desviacion de

todos los actos administrativos que se presumen legales sean anulables o adolezcan de nulidad absoluta Los efectos de los actos que adolecen de nulidad absoluta deben desaparecer totalmente una vez esta es declarada Los efectos de los actos administrativos que adolecen de nulidad relativa es decir los anulables se mantienen en la medida que sean convalidados (BERNAL H 2013) (pag 275 – 277)

Cuando se habla de nulidad de los actos administrativos se refiere a la falta o ausencia de algunos de los requisitos indispensables para poder que surja el acto administrativo por ejemplo si en el acto administrativo el objeto no esta claro y se presta para interpretaciones mal sanas esto es una causal para modificar el acto y si no se logra esclarecer el mismo una vez modificado puede declararse la nulidad del acto administrativo

2 10 La Tutela Cautelar en el Proceso Contencioso Administrativo

De acuerdo a (ABREGO n d) (pag 117 - 119)

La tutela cautelar es uno de los aspectos importantes de la tutela judicial efectiva toda vez que se encuentra vinculada directamente con la eficacia y efectividad que ha de tener la decision

final que se dicte en un proceso Esta tutela cautelar en la jurisdiccion Contencioso Administrativa de acuerdo a nuestro ordenamiento juridico se cumple a traves de la solicitud de suspension provisional del acto administrativo

Al respecto podemos indicar que cuando dicha autora indica la suspension provisional del acto quiere decir que los efectos que ha de tener el acto ejecutado quedan suspendidos hasta tanto no se resuelva la situacion de impugnacion

Posteriormente (ABREGO n d) (pag 115 119) comenta

La suspension provisional del acto administrativo tiene como finalidad mantener una situacion preexistente cuando se dicto el acto administrativo que se impugna y que lesiona Derechos subjetivos de una de las partes y para que el juez de lo contencioso administrativo otorgue una medida cautelar debe ponderar varios aspectos debido a la especial connotacion que poseen los intereses en disputa

Sobre la tutela cautelar y la suspensión provisional del acto administrativo

De La Sierra (2004) indica lo siguiente

En efecto las características de la instrumentalidad la provisionalidad la urgencia y la funcionalidad se predicán también de este instituto jurídico. Algunas diferencias procedimentales como es la suspensión automática en determinados ordenamientos no son sino manifestación de la especialidad de que goza la suspensión en el contencioso administrativo. Ello es así tanto por su frecuencia (es la medida cautelar más solicitada) como por sus efectos ya que puede presentar problemas respecto de la prohibición de prejuzgar el fondo del asunto y de la irreversibilidad de su aplicación. En efecto a diferencia de otras medidas de conservación del objeto del pleito la suspensión puede anticipar el contenido de la sentencia de fondo lindando con los límites de la prohibición mencionada. En orden de las cosas dicha anticipación puede suponer unos daños irreversibles para la parte afectada negativamente por la suspensión en la medida en que no se pueda restablecer el status quo ante y la única vía que le quede al perjudicado sea la reclamación de daños y perjuicios (p 50)

Cuando se interpone una demanda y se solicita la suspensión provisional del acto administrativo se suspende automáticamente la ejecutividad del acto administrativo por consiguiente en este interin entre la solicitud y la decisión la administración no puede realizar la ejecución del acto hasta tanto el Tribunal resuelva dicho recurso pues ello implicaría que ha asumido el papel de juez y ha decidido sin competencia legal para ello sobre la ejecutividad del acto impugnado

En este sentido Chinchilla (1999) cita la documentación del Tribunal Constitucional Español identificada como 78/19996 que en relación a la ejecutividad de los actos administrativos aclara lo expuesto de la siguiente manera

El Derecho a la tutela se extiende a la pretensión de suspensión de la ejecución de los actos administrativos que si si formulada en el procedimiento administrativo debe permitir la impugnación jurisdiccional de su denegación y si se ejercito en el proceso debe dar lugar en el mismo a la correspondiente revisión específica

El Derecho a la tutela se satisface pues facilitando que la ejecutividad pueda ser sometida a la decision de un tribunal y que este con la informacion y contradiccion que resulte menester resuelva sobre la suspension (STC66/1984)

Si pues hemos declarado que la tutela satisface asi es logico entender que mientras se toma aquella decision no pueda impedirse ejecutando el acto con lo cual la Administracion se habria convertido en juez Los obstaculos insalvables a esta fiscalizacion lesionan por tanto el Derecho a la tutela judicial efectiva (p 28)

Sobre este punto es necesario apuntar que la solicitud de suspension provisional del acto administrativo demandado deberia ser adoptada por la autoridad jurisdiccional de manera pronta y oportuna ya que se encuentra en juego la necesidad que la administracion sirva con eficacia los intereses generales de la colectividad por lo que no es admisible que esta solicitud no sea resuelta con la diligencia que el asunto exige puesto que la respuesta tardia de esta solicitud puede lesionar la tutela judicial efectiva toda vez que la administracion ejecutaria el acto administrativo impugnado con probables consecuencias nefastas para la consecucion del bienestar colectivo

En relacion con las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo y de la posicion privilegiada que tiene la administracion el reconocido tratadista Garcia de Enterrria (2004) señala lo siguiente

Este es el unico proceso el de quien tiene la prima facie la razon y se ha visto obligado normalmente por el abuso de la posicion procesal de la otra parte a presentar una demanda el unico proceso cuya frustracion (especialmente por la larga duracion del proceso que proporciona un resguardo comodo al abuso inicial de quien ha forzado a la otra parte a tener que abrir el proceso la Administracion normalmente en el contencioso administrativo) ha de tratar de evitar la medida cautelar Porque en ultimo extremo el sistema de medidas cautelares lo que precisamente pretende es evitar el abuso de los procesos por parte de quienes no tienen ostensiblemente la razon de fondo y que se amparan en el y en las cargas que necesariamente comparte frente a quienes teniendo la razon tienen la carga de accionar carga que como es sabido se organiza normalmente sobre la situacion posesoria

Otro aspecto importante que debe considerar el juez ante la solicitud de medida cautelar es que hay que ponderar el interés público que ha de cumplirse con la ejecución del acto impugnado

En la decisión de una medida cautelar en la jurisdicción contencioso administrativa debe confrontarse la necesidad de protección cautelar con el requerimiento de ejecutar el acto administrativo impugnado porque así lo exigen los intereses generales a los que la administración ha de servir con eficacia lo cual impone al juzgador una valoración mesurada que permita ponderar si el acto administrativo impugnado y del cual se solicita la tutela judicial cautelar requiere la inmediata ejecución que en caso de ser la respuesta negativa carece de fundamento que legitime la ejecutividad del acto y por tanto se acceda a la suspensión provisional del acto administrativo impugnado

Por consiguiente los presupuestos procesales en la adopción de las medidas cautelares en la jurisdicción contencioso administrativa no se encuentran constreñidos únicamente al peligro en la demora y la apanencia de buen Derecho pues tal como apunta Chinchilla(1999) para determinar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo en cada caso concreto hay que valorar tres elementos la intensidad

con la que el interes general demanda le ejecucion inmediata del acto la intensidad del daño que la ejecucion inmediata causa al destinatario del mismo y la apariencia de buen Derecho con que este litiga (p 39)

Sobre las medidas cautelares en jurisdiccion contencioso administrativa Pico I Junoy (1997) expresa con fundamento en la ST 78/1996 de 20 de mayo que son inconstitucionales las normas que impiden radicalmente suspender por via jurisdiccional la ejecutividad de la decisiones de la administracion (p 75) Entonces bajo esta premisa vulnera el principio de la tutela judicial efectiva aquella regulacion en la cual se establece la imposibilidad de la autoridad jurisdiccional para suspender provisionalmente un acto administrativo porque vedaria la facultad del juez de revisar los actos administrativos ante una solicitud de tutela cautelar

No obstante es importante hacer la acotacion que dicha afirmacion de este reconocido jurista español se encuentra fundamentada en la propia Constitucion española en el articulo 106 1 que dispone

“Los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican

Regulación que no existe en los mismos términos en nuestra Constitución Política aunque pudiera esgrimirse que este principio se encuentra implícito en los artículos 17 y 206 del Estatuto fundamental

2 11 Los actos administrativos son actos de autoridad pública

Según Manuel A Bernal H Jose A Carrasco A y Lastenia M Domingo C en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño

*En nuestro sistema jurídico se ha reconocido el concepto de mando como sinónimo de autoridad o poder jurídico y también se utiliza para referirse al ámbito territorial en que se ejerce (nacional provincial distrital o corregimental) y el concepto de **jurisdicción** como la capacidad de esa autoridad para emitir decisiones actos administrativos resoluciones jurisdiccionales (BERNAL H 2013) (pág 216)*

Compartimos el criterio esbozado por dichos autores con respecto al concepto de autoridad pública ya que el mismo concentra en su definición el concepto de autoridad

2.12 Operaciones administrativas que generan responsabilidad de la Administración Pública

Citando a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 11 de agosto de 2009 citada por Manuel A. Bernal y otros en su libro Manual de Derecho Administrativo Panameño (pag 529) esta da una panorámica de lo que vendrían a ser las operaciones administrativas que generan responsabilidad de la Administración Pública donde manifiesta lo siguiente

La actividad de la Administración se realiza a través de varios mecanismos los actos los hechos las operaciones las vías de hecho y las omisiones administrativas (BERNAL H 2013) (pag 529)

Para tener un concepto más claro citando a Libardo Rodríguez citado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 11 de agosto de 2009 citada por Manuel A. Bernal y otros en su libro Manual de Derecho Administrativo Panameño pag 529 este indica que una **Operación Administrativa**

Son aquellos fenomenos juridicos que consisten en la reunion de una decision de la administracion junto con su ejecucion practica en tal forma que constituyen en conjunto una sola actuacion de la Administracion (BERNAL H 2013) (pag 529)

En simples palabras lo que el autor esta trasmitiendo significa que se toma una decision administrativa y se ejecuta inmediatamente por ejemplo

El Ministerio de Salud decide cerrar un restaurante por tener condiciones insalubres Esto es una operacion administrativa por medio de un acto administrativo en donde se toma tal decision para asi proteger una garantia fundamental consagrada en la Constitucion el cual es el Derecho a la Salud

Ademas podemos indicar que cuando se habla de actos se puede hablar de actos juridicos citando a Cipriano Gomez Lara Sonia Perez Perez y Jose de Jesus Maciel Guerra en su obra Glosario Juridico Procesal (pag 4) donde definen el acto Juridico de la siguiente manera

Acto Juridico

Especie del hecho juridico lato sensu En el cual la voluntad de quienes intervienen va encaminada a producir consecuencias de Derecho (GÓMEZ L 2004)

2 13 No cabe decretar la suspension provisional de los efectos del acto acusado

Al decir de Manuel A Bernal en su libro Manual de Derecho Administrativo Panameño este indica lo siguiente

Por su naturaleza reparadora no resulta viable que en los procesos contenciosos administrativos de indemnizacion se pueda solicitar ni decretar la suspension provisional de los efectos del acto u operacion administrativa demandados (BERNAL H 2013) (Pag 530)

Tiene sentido logico lo que plantea el autor en cuanto a la no viabilidad de la suspension de los efectos del acto acusado en los procesos contenciosos administrativos de indemnizacion toda vez que cuando se demanda el acto que causo el daño a la persona es porque ya el acto lesiono a la persona no tendria sentido suspender los efectos del mismo Se puede pensar que a los procesos Contenciosos Administrativos se le aplique la Tutela Cautelar que mas adelante se explicara pero en el caso de la Accion de Reparacion Directa no ocurre esto por lo antes explicado

2 14 La responsabilidad civil y la responsabilidad penal

Citando a Carlos Alberto Ghersi en su obra Teoria General de la Reparacion de Daños (Pag 270) observamos que manifiesta lo siguiente

Puede ocurrir que un hecho ilícito producido con dolo o con culpa genere responsabilidad civil por contar con todos los requisitos necesarios para que exista una sanción reparadora que también configure un tipo penal y por lo tanto sea pasible de una sanción punitiva proveniente de la legislación criminal (GHERSI 1997)

La postura de este autor es clara ya que habla de dos sanciones hacia la persona que comete el hecho dañoso. Si lo traspolamos al ámbito administrativo ocurre lo mismo con el actuar negligente de un funcionario público por ejemplo.

El actuar negligente en una cirugía de garganta de un cantante por parte de un médico le ocasiona un daño a ese paciente. Aquí se podría configurar una responsabilidad penal y civil para ese funcionario. Tal como lo confirma el citado autor al decir:

Tal situación provoca la existencia de dos tipos de acciones:

La penal que tiende al resguardo social y que proviene del Derecho Público y la acción reparadora proveniente del Derecho Privado que apunta a la protección o resguardo del patrimonio del damnificado.

Continuando con el ejemplo mencionado si la persona afectada en la cirugía era un cantante renombrado del cual dependía su familia aquí se configuraría la acción civil para que respondiera económicamente por el daño causado

Podemos observar todo lo que implicaría estas dos acciones en el evento que el afectado acuda a las jurisdicciones correspondientes a interponer lo que corresponda

El citado autor indica también una separación o independencia pues considera que la acción civil debe plantearse en el fuero civil y la acción penal en el fuero penal

Pero a su vez indica una acumulación o unidad cuando postula que en el fuero penal puede plantearse la acción civil (no en forma inversa porque rige el principio de especificidad penal) Esto en razón de que los hechos y las pruebas son comunes para ambas responsabilidades y por lo tanto se produciría una aceleración y una mayor economía en el proceso

En simples palabras lo que el autor aquí plantea es que el principio de economía procesal está por encima del principio de especificidad penal

El Código Penal en el Título VII establece la Responsabilidad Civil derivada del delito plasmando lo siguiente

Artículo 128 *De todo delito se deriva responsabilidad civil para quienes sean culpables como autores instigadores o partícipes y*
1 Quienes hayan sido favorecidos con eximentes de culpabilidad
Las causas de justificación exoneran de responsabilidad civil excepto el estado de necesidad siempre que el favorecido no se haya beneficiado patrimonialmente

No exoneran de responsabilidad civil la extinción de la acción penal ni de la pena

Artículo 129 *Los autores y partícipes están obligados solidariamente al pago de los daños y perjuicios También están obligados solidariamente con los autores y los partícipes del hecho punible al pago de los daños y perjuicios las personas señaladas en el artículo 1645 del Código Civil*

Artículo 130: *El Estado estará obligado a la reparación civil cuando el imputado sea sobreseído o absuelto, si ha permanecido en detención provisional por más de dos años. (s.n., <https://www.oas.org>, 2010)*

2.15 La ausencia de responsabilidad personal del funcionario una indeseable inmunidad

Citando al Magíster Abdiel Algis Ábrego, a la Lcda. Vanessa Campos Alvarado y otros, en la monografía: *¿Existe la Acción de Reparación Directa en Panamá? Hacia una Revisión del Ordenamiento Procesal desde una Perspectiva del Derecho Comparado* (pág. 69), tomada del sitio http://www.up.ac.pa/ftp/2010/f_Derecho/centro/documentos/LPereiraExistenciaAccion.pdf donde nos indican lo siguiente:

Una consecuencia importante de la aceptación del principio de la responsabilidad directa del Estado por hechos de sus funcionarios, es que se imputa al Estado la responsabilidad de daños causados y de la cual son primariamente responsable los funcionarios, que no es otra cosa que la configuración de la responsabilidad por el hecho ajeno, de tercero o de otros. (ÁBREGO A. A., 2013)

Podemos indicar que lo expresado por estos autores habla sobre lo que viene a ser una responsabilidad subsidiaria o solidaria mediante la cual el Estado se hace responsable por el mal actuar de su funcionario

Mientras tanto indican que sin embargo aun cuando la jurisprudencia administrativa panameña no parece haber tenido ningun problema para aplicar normas del Codigo Civil en materia de responsabilidad del Estado como ha sido el caso del termino de prescripcion de dicha accion no ha tenido esa misma disposicion para aplicar una consecuencia necesaria y casi de justicia de tal asuncion de responsabilidad por el hecho ajeno la reintegracion del monto de la indemnizacion a quien la paga tal como lo dispone el articulo 1646 del Codigo Civil y mas claramente el articulo 608 del Codigo Judicial en materia de procedimiento civil

Articulo 1646 del Codigo Civil

El que paga el daño causado por sus dependientes puede repetir de estos lo que hubiese satisfecho (s n CÓDIGO CIVIL 2009)

Artículo 608 del Código Judicial

Quien pretende tener Derecho legal o contractual a exigir a un tercero la indemnización del perjuicio que llegara a sufrir o el reembolso total o parcial del pago que tuviere que hacer como resultado de la sentencia podra pedir la citacion de aquel para que en el mismo proceso se resuelva sobre tal relacion (s n [https //joalsibbg wordpress com 2013](https://joalsibbg.wordpress.com))

Podemos comentar con respecto a estos dos artículos que estos presentan inmersa de una manera tácita una figura llamada la **repetición**, que es cuando el Estado una vez haya satisfecho al afectado en este caso haya pagado el daño causado por el servidor público puede pedirle a ese funcionario que causo el daño por su actuar negligente que le devuelva lo que pago

2.16 Función administrativa jurisdiccional

Roberto Dromi en su obra Derecho Administrativo (pag 63) hace referencia a la función administrativa jurisdiccional de la siguiente manera

Sobre si existe o no una actividad administrativa jurisdiccional la doctrina y la jurisprudencia hayanse divididas

En efecto para un sector una actividad del Estado podra ser administrativa o jurisdiccional pero no ostentar ambas cualidades a la vez A ella nos adhenmos negando la existencia de la jurisdiccion administrativa

Otros en cambio admiten que la actividad administrativa puede tener sustancia o contenido jurisdiccional y en ese sentido entienden que la jurisdiccion puede ser judicial ejercida por los organos del Poder Judicial pero tambien puede estar a cargo de organos administrativos Admiten el acto administrativo con contenido jurisdiccional y en este sentido habra acto jurisdiccional siempre que en ejercicio de una facultad legal a raiz de una reclamacion del administrado se dicte decision expresa y fundada reconociendo o desestimando el Derecho invocado cualquiera sea el organo que al efecto actue (DROMI 1994)

Compartimos el criterio planteado porque en efecto existen actos emitidos por la administracion que los mismos son actos judiciales por ejemplo los negocios juridicos que conocen las autoridades administrativas de policia Al respecto Manuel A Bernal en su libro Manual de Derecho Administrativo pag 477 nos indica esas competencias judiciales las cuales son

- *Procesos Civiles Ordinarios y ejecutivos cuya cuantia no excedan de doscientos cincuenta balboas*

- *Procesos por delitos de Hurto apropiacion indebida estafa y otros fraudes usurpacion y daños cuya cuantia no excedan de doscientos cincuenta balboas*

- *Proceso de Lanzamiento por intruso (BERNAL H 2013) (pag 477)*

2 16 1 El error judicial como parte de la falla del servicio publico

Libardo Rodriguez R en su obra Derecho Administrativo General y Colombiano (pag 451) se expresa con respecto a la responsabilidad por el error jurisdiccional de la siguiente manera

Es el cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional en su caracter de tal en el curso de un proceso materializado por medio de una providencia contraria a la ley (RODRIGUEZ 2002)

El Proyecto de Ley No 005 donde se establecen parametros claros para la regulacion de la Responsabilidad del Estado por la mala prestacion de sus Servicios Publicos y por la violacion a los Derechos Humanos asi como la Accion de repeticon contra los servidores publicos responsables define en su articulo 10 lo que es el error judicial en los siguientes terminos

El error judicial genera responsabilidad del Estado y se entiende por error judicial

- 1 La condena penal que una vez revisada concluya en sentencia absolutona*
- 2- La detencion provisional por mas de dos años cuando el imputado sea sobreseido o absuelto (CASTILLO G 2014)*

Estas dos tipificaciones específicas generarían una responsabilidad del Estado Aunado a eso el artículo 11 del citado Proyecto de Ley nos habla de la acción restaurativa estableciendo lo siguiente

Artículo 11 Acción Restaurativa *La acción restaurativa podrá incluir tanto la reparación del daño implícito en la privación de la libertad así como el pago y la afectación potencial del honor*
(CASTILLO G 2014)

Al hacer un análisis este artículo habla bien claro de un resarcimiento que el Estado tendría que hacer a aquellas personas a quienes se les juzga injustamente y también abarca lo que es resarcir moralmente a la persona afectada Este artículo tendría una concordancia con el artículo 1644 y 1645 del Código Civil en donde el 1644 establece taxativamente que dentro de los daños causados se comprende tanto los daños materiales como los daños morales Y el 1645 de la misma excerta legal establece igualmente en su párrafo cuatro

El Estado *las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión*

practicada dentro del ejercicio de sus funciones (s n CÓDIGO CIVIL 2009)

Ademas de lo dispuesto en estos articulos del Codigo Civil el Codigo Judicial en su articulo 200 establece responsabilidades para los jueces y magistrados que actuando en ejercicio de sus funciones causen daños a las partes en los procesos sometidos a sus decisiones

El Codigo Judicial plantea con respecto a la responsabilidad de los funcionarios impartidores de la justicia lo siguiente

Articulo 200 Ademas de las sanciones penales y disciplinarias que establezca la ley los magistrados y jueces responderan por los perjuicios que causen a las partes en los siguientes casos

- 1 Cuando proceden con dolo fraude o en forma arbitraria*
- 2 Cuando rehusen omitan o retarden injustificadamente una resolucio*
que deben dictar de oficio o a requerimiento de parte

3 *Cuando violen la ley por ignorancia inexcusable (s n
https //joalsibbg wordpress com 2013)*

La responsabilidad que en este articulo se consagra se hara exigible en proceso separado ante la Corte Suprema de Justicia se tramitara en unica instancia

2 17 El Proceso Contencioso Administrativo de Indemnizacion o Reparacion Directa

El proceso contencioso administrativo es aquel en el cual una persona a la cual se le ha causado un daño por parte de la administracion publica en ejercicio de sus funciones por medio de un acto administrativo por medio de abogado acude ante la Sala de lo Contencioso Administrativo interponiendo una accion llamada Accion de Reparacion Directa en la cual se solicita la reparacion del daño causado por la administracion y por ende la responsabilidad del Estado por tal actuacion

Manuel A Bernal en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño (pag 527) nos indica

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente en razon de las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades publicas por el mal funcionamiento de los servicios publicos a ellos adscritos (BERNAL H 2013)

En este tipo de procesos de indemnizacion no es necesario agotar la via gubernativa por no existir un acto demandado sin embargo se debe precisar la actuacion operacion o hecho irregular que causo el daño asi como demostrar el Nexo de Causalidad El resto de los requisitos son similares a los de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdiccion

El citado autor indica que

A traves del Proceso Contencioso Administrativo de Indemnizacion los administrados que hayan sufrido daños y perjuicios a causa de actividades de la administracion tales como fallas del servicio publico hechos actuaciones y operaciones administrativas pueden obtener una reparacion de derechos subjetivos a traves de

una condena al Estado a pagar determinada suma de dinero
(BERNAL H 2013)

Aunado a esto el autor indica

Es oportuno tener presente que en Panama no contamos con una normativa especial sobre la responsabilidad del Estado y sus entidades por lo que en estos casos se acude a la regulacion general contenida en la legislacion civil en los articulos 1644 1644 A y 1645 parrafo cuarto del codigo civil conforme fue modificado por la Ley 18 de 1982 los cuales incluyen la responsabilidad por daño material y moral asi

Articulo 1644

El que por accion u omision causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia esta obligado a reparar el daño causado

Si la accion u omision fuere imputable a dos o mas personas cada una de ellas sera solidariamente responsable por los perjuicios causados

Articulo 1644 A

Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales

Por daño moral se entiende la afectacion que una persona sufre en sus sentimientos afectos creencias decoro honor reputacion vida privada configuracion y aspecto fisico o bien en la consideracion que de si misma tienen los demas Cuando un hecho u omision ilicitos de si misma tienen los demas Cuando un hecho u omision ilicitos produzcan un daño moral el responsable del mismo tendra la obligacion de repararlo mediante una indemnizacion en dinero con independencia de que se haya causado daño material tanto en matena de responsabilidad contractual como extracontractual Si se tratase de responsabilidad contractual y existiese clausula penal se estara a lo dispuesto en esta

Igual obligacion de reparar el daño moral tendra quien incurra en responsabilidad objetiva asi como el Estado las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios conforme al articulo 1645 delCodigo Civil

Sin perjuicio de la accion directa que corresponda al afectado la accion de reparacion no es trasmisible a terceros por acto entre vivos y solo pasa a los herederos de la victima cuando esta haya intentado la accion en vida

El monto de la indemnizacion lo tomara el juez tomando en cuenta los derechos lesionados el grado de responsabilidad la situacion economica del responsable y la de la victima asi como las demas circunstancias del caso

Cuando el daño moral haya afectado a la victima en su decoro honor reputacion o consideracion el juez ordenara a peticion de esta y con cargo al responsable la publicacion de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma a traves de los medios informativos el juez ordenara que los

mismos den publicidad al extracto de la sentencia con la misma relevancia que hubiere tenido la difusion original

Articulo 1645

Las obligaciones que impone el articulo 1644 es exigible no solo por los actos u omisiones propios sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder (BERNAL H 2013)

Con respecto a este punto desmenuzandolo mas especificamente como indica el autor sobre la inexistencia de una ley especifica que regule la responsabilidad del Estado podemos argumentar que concordamos con su postura pero actualmente existe un proyecto de ley que regularia esta situacion El Proyecto de Ley 005 que regula la Responsabilidad del Estado por la mala prestacion de sus servicios publicos y por la violacion a los Derechos Humanos asi como la Accion de Repeticion contra los Servidores Publicos

En nuestro pais los casos de indemnizacion y reparacion directa estan regulados en elCodigo Judicial en su articulo 97 numerales 8 9 y 10 respectivamente que reza textualmente

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 ordenes o disposiciones que ejecuten adopten expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretendiendo ejercerlas los funcionarios públicos o autoridades nacionales provinciales municipales y de las entidades públicas autónomas y semiautónomas*

En consecuencia la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente

8 De las indemnizaciones que deban responder personalmente los funcionarios del Estado y de las restantes entidades públicas por razón de daño o perjuicios causados por actos que esta misma sala reforme o anule

9 De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado y de las restantes entidades públicas en virtud de daños o perjuicios que originen las infracciones en que incurra en ejercicio de

sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya profendo el acto administrativo impugnado

10 De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades publicas por el mal funcionamiento de los servicios publicos a ellos adscritos (s n [https //joalsibbg wordpress com](https://joalsibbg.wordpress.com) 2013)

Podemos observar que el Codigo Judicial es preciso y conciso al hablar de la responsabilidad del Estado Pero no solo se habla de responsabilidad del Estado en el Codigo Judicial sino que la Constitucion Politica de la Republica de Panama 1972- 2004 (pag 6) tambien hace referencia a la responsabilidad del Estado en los articulos 17 y 18 los cuales hablan de la siguiente manera

Articulo 17 *Las autoridades de la Republica de Panama estan instituidas para proteger en su vida honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que esten bajo jurisdiccion asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitucion y la Ley*

Artículo 18 *Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución y/o de la Ley. Los servidores Públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de estas*
(s n CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA - 1972 - 2004 2004)

Podemos percatarnos de que nuestra Constitución Política en su artículo 18 habla claramente de la responsabilidad del funcionario público y en el mismo está inmerso un principio administrativo que es el Principio de Legalidad Administrativa el cual señala que toda persona puede hacer todo aquello que la Ley no le prohíba mientras que el funcionario público solo puede hacer lo que la Ley le faculta. Allí vemos que los funcionarios públicos están regidos por un principio de legalidad que está elevado a rango constitucional. El funcionario público no puede ir más allá de lo que le permite la Ley. Al sobrepasar este principio constitucional estaría incurriendo en un delito llamado extralimitación de funciones.

Además podemos indicar que al hablar de reparación directa por parte del Estado abarca una situación que debe estar presente la cual es el daño y para tener claro este concepto es necesario dar una panorámica sobre lo que trata el

daño y lo que implica el mismo Para eso se han emitido concepciones referentes al mismo

Peirano Facio citado por Juan E Lombardi en su obra La Responsabilidad Extracontractual Civil en el Derecho Panameño (pag 69- 72) hace mencion del daño de la siguiente manera

Los juristas al dar el concepto de daño se han orientado en dos direcciones distintas La primera que el clasifica de dominante incluye en la idea de daño la antijudicidad Para estos el daño sera la disminucion o sustraccion de un bien juridico o la lesion de un interes legalmente tutelado

De acuerdo con la otra tendencia daño es todo menoscabo que experimente un individuo en su persona y bienes la perdida de un beneficio de indole maternal o moral de orden patrimonial o extra patrimonial

Ademas para que se configure el daño tiene que tener una serie de elementos a considerar como lo son

Tiene que ser cierto

Se entiende que el daño es cierto cuando no exista duda sobre su realidad

Actual y futuro

Que el perjuicio sea cierto no quiere decir que tenga necesariamente que producirse en forma inmediata al realizarse la actividad dañosa Basta que inmediatamente se pueda apreciar una seguridad de que en el futuro sera producido Se habla entonces de perjuicio actual y de perjuicio futuro (LOMBARDI T 1965)

El citado autor hace referencia a la clasificacion del daño en los siguientes terminos

Daño Matenal

El daño matenal es una lesion patrimonial que se traduce en el perjuicio pecuniario que sufre una persona por el menoscabo de su patrimonio o de sus medios de accion

Daño moral

La doctrina se encuentra dividida en cuanto al concepto de daño moral Algunos sostienen que el mismo solo comprende el dolor fisico o psiquico que no tenga repercusion en el patrimonio Otros que solamente se admiten como tal esos dolores en cuanto afectan el patrimonio (LOMBARDI T 1965)

A manera de esclarecimiento podemos ensayar un concepto de daño de la siguiente manera

Daño es aquel perjuicio físico o moral en su patrimonio o sentimientos que sufre una persona a causa de una acción dolosa o culposa provocada por otra persona

2 17 Terminos de prescripción de la acción de indemnización

Manuel A Bernal y otros en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño (pag 530) hace referencia al término de prescripción de esta acción manifestando lo siguiente

*Segun lo ha determinado copiosa jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia por aplicación supletoria del artículo 1706 del Código Civil a la Acción Contenciosa Administrativa de Indemnización le es aplicable el término de prescripción **de un (1) año, contado a partir de la fecha en que el agraviado supo del hecho que genera la responsabilidad del Estado por obligaciones derivadas de culpa o negligencia** Esta prescripción se interrumpe por la presentación de la demanda judicial y su notificación legal a la parte demandada Art 669 del Código Penal*

En el evento^s de haberse ejercido oportunamente accion penal o administrativa por los hechos antes mencionados la prescripcion de la accion Contenciosa Administrativa de Indemnizacion se cuenta a partir de **la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolucio administrativa, segun fuere el caso** (BERNAL H 2013)

Podemos percatarnos de que por no existir una ley especifica que regule esta accion le es aplicable el tiempo de prescripcion de las acciones civiles tipificadas en el articulo 1706 delCodigo Civil el cual es un año

El Proyecto de Ley No 005 habla en su Capitulo VI sobre ejecuciones de sentencias pero a nivel supranacional ya que en su articulo 32 menciona lo siguiente

Articulo 32

*Si la sentencia contiene condena de pago de suma de dinero el tribunal o juez competente dispondra que se notifique al Ministro de Economia y Finanzas para que cumpla con el pago ordenado en la sentencia en el termino de **diez dias*** (CASTILLO G 2014)

Somos del criterio de que en este Proyecto se estan dando pasos para una regulacion especial al tema de reparacion directa sin embargo deberia adoptar un articulo referente a la prescripcion de la accion a fin de evitar la utilizacion de una fuente supletoria como elCodigo Civil una vez este proyecto de ley llegase a ser ley de la Republica

La Ley No 67 del 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdiccion de Cuenta y reforma la Ley 32 de 1984 Organica de la Contraloria General de la Republica en su Seccion Septima nos habla de la ejecucion de sentencias en la jurisdiccion de cuenta a traves de su artículo 84 en el cual se expresa de la siguiente manera

Articulo 84

Despues de dos meses de ejecutoriada la Resolucion de Cargos o su acto confirmatorio el Tribunal de Cuentas remitira copia de esta al igual que la de las medidas cautelares dictadas a la Direccion General de Ingresos del Ministerio de Economia y Finanzas para que proceda a hacerla efectiva mediante el tramite del proceso por cobro coactivo (s n [http //www.organojudicial.gob.pa](http://www.organojudicial.gob.pa) 2008)

Segun nuestra opinion si traspolamos lo referente al proceso por cobro coactivo a la Jurisdiccion Contencioso Administrativa de Reparacion Directa especificamente en el Proyecto de Ley No 005 que habla sobre la accion de repeticion por parte del Estado hacia el funcionario publico que causo el daño si este no devolviera al Estado lo que este le pide en concepto de reembolso pudiese aplicarse la jurisdiccion coactiva en el evento que no pague Toda vez que el pago que hizo el Estado por ese daño causado por el funcionario pudiese considerarse una deuda economica para el Estado En este caso pudiera incluirse en el Proyecto de Ley No 005 en la parte que se refiere a la repeticion que si el funcionario no paga se le aplique la jurisdiccion coactiva

2 18 Nexo de causalidad

Manuel A Bernal y otros en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño (pag 531) afirma que

Es importante destacar que en el Proceso Contencioso Administrativo de Indemnizacion es necesario aportar las pruebas idoneas para demostrar el nexo de causalidad entre el acto u operacion irregular del Estado y el daño causado al administrado

pues esto constituye uno de los presupuestos de responsabilidad de la administracion (BERNAL H 2013)

El precitado autor indica que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante la sentencia de 16 de abril de 2010 dice lo siguiente

ahora bien para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administracion resulta indispensable determinar si el daño y perjuicio tiene su origen en que la infraccion en que se incurio haya sido responsabilidad directa del Estado a la luz de lo estipulado en el numeral 10 del articulo 97 delCodigo Judicial Es decir se requiere el nexo causal entre la actuacion que se infiere a la administracion producto de una infraccion y el daño causado (BERNAL H 2013)

Al respecto en sentencia de 25 de febrero de 2000 la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia hace referencia al nexo de causalidad en los siguientes terminos

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

f

Esta postura bien pudiera resumirse en lo siguiente para que una persona sea responsable de un daño es necesario concluir que de no haber sido por la conducta de dicha persona el perjuicio sufrido por el demandante no habria ocurrido En otras palabras la conducta del demandado tendria que constituir la condicion necesaria real o eficiente del daño del demandante subraya la Corte

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

La responsabilidad patrimonial de la administracion exige que exista una relacion de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso engiendose este nexo causal en elemento fundamental y requisito sine qua non para poder declarar procedente la responsabilidad (S de 1 de junio de 1999 Art 6708 Ponente

Mateo Garcia) que los daños sean consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios publicos en relacion directa inmediata y exclusiva de causa a efecto sin intervencion extraña que pueda influir alterando el nexo causal (S de 27 de mayo de 1999 art 5081 Ponente LECUMBERRI) El daño dice la S de enero de 1987 (art 426) insistiendo en reiterada junsprudencia que cita se refiere a la relacion directa inmediata y exclusiva de causa a efecto sin intervencion de elementos extraños que pudieran influir y cambiar el nexo causal (Gonzalez J Responsabilidad patrimonial de las administraciones publicas SEGUNDA EDICIÓN EDITORIAL CIVITAS MADRID ESPAÑA PAGINA 372) (BERNAL H 2013)

En resumen el Nexo de Causalidad es primordial para que se configure la Accion de Reparacion Directa toda vez que tiene que existir esa relacion o vinculo entre el daño causado y la persona a la cual se le imputa ese daño De no comprobarse ese vinculo esto es causal para la nulidad de la accion Para evitar esa nulidad por causa de no probar el nexo de causalidad las pruebas deben ser contundentes

2 18 Competencia del Tribunal

El juzgamiento de la responsabilidad del Estado Contractual y Extracontractualmente esta otorgada constitucional y exclusivamente a la Sala Tercera de La Corte Suprema de Justicia como unico y maximo Tribunal competente para conocer de este negocio Y esto lo sustenta el articulo 206 numeral 2 de la Constitucion

Articulo 206 numeral 2

La jurisdiccion Contencioso Administrativa respecto de los actos omisiones prestaciones defectuosas o deficientes de los servicios publicos resoluciones ordenes o disposiciones que ejecuten adopten expidan o que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas los funcionarios publicos y autoridades nacionales provinciales municipales y de las entidades publicas autonomas o semiautonomas A tal fin la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administracion podra anular los actos acusados de ilegalidad restablecer el Derecho particular violado estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal Podran acogerse a la Jurisdiccion Contencioso Administrativa las personas afectadas

por el acto resolucion orden o disposicion de que se trate y en ejercicio de la accion publica cualquier persona natural o juridica domiciliada en el pais (s n CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA - 1972 - 2004 2004)

2 19 Requisitos indispensables para que procedan las demandas para exigir indemnizacion al Estado por perjuicios causados, segun lo que establece la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

- *Designacion de las partes*
- *Las pretensiones*
- *Hechos en que se fundamenta la demanda*
- *Encuadrar la accion en alguno de los supuestos contenidos en los numerales 8 9 y 10 del articulo 97 delCodigo Penal*
- *Expresion de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la infraccion*
- *La solicitud*

- *Las pruebas*
- *(BERNAL H 2013) (Pag 522 – 524)*

2 20 Diferencias entre el Recurso Contencioso Administrativo de Reparacion

Directa y el Recurso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdiccion

Recurso	Concepto	Prescripcion	Recurso	Concepto	Prescripcion
Plena Jurisdiccion	Las personas afectadas por un acto resolucion orden o disposicion administrativa pueden solicitar a la Sala Tercera de La Corte Suprema de Justicia su declaratoria de nulidad por razones de ilegalidad asi como la reparacion por lesion de Derechos subjetivos	Prescribe salvo disposicion en contrario al cabo de dos meses contados a partir de la notificacion o ejecucion del acto	Reparacion Directa	los administrados que hayan sufrido daños y perjuicios a causa de actividades de la administracion tales como fallas del servicio publico hechos actuaciones y operaciones administrativas pueden obtener una reparacion de Derecho subjetivo a traves de una condena al Estado a pagar determinada suma de dinero	Un año contado a partir de la fecha en que el agraviado supo del hecho que genera la responsabilidad del Estado por obligaciones derivadas de culpa o negligencia

(BERNAL H 2013) (pag 530)

2.21 Funciones de la Procuraduría de la Administración

La Procuraduría general de la administración es la institución encargada de representar al Estado en todos los procesos jurídicos en los cuales sea parte.

Dicho esto se presentará la génesis de la Procuraduría General de la Administración y las funciones que tiene la misma:

Según el sitio web http://www.procuraduria-admon.gob.pa/?page_id=8485 se puede decir que:

La Procuraduría de la Administración tiene sus orígenes en el año de 1943, cuando la Asamblea Nacional de ese entonces dictó la Ley 135 del 30 de abril de ese año, para desarrollar la Jurisdicción Contencioso Administrativa que había Institucionalizado la Constitución de 1941.

Esta institución tiene, jurisdicción a nivel nacional al igual que la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación, con la cual encabeza el Ministerio Público, y tiene su propia organización administrativa y financiera.

De acuerdo con lo que establece la Constitucion Política de la Republica el Procurador General de la Nacion y el Procurador de la Administracion seran nombrados de acuerdo con los mismos requisitos y prohibiciones establecidos para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus faltas temporales seran cubiertas por un funcionano del Ministerio Publico en calidad de Procurador Encargado que cumpla con los mismos requisitos para el cargo

En tal virtud el Procurador de la Administracion tiene la misma jerarquia prerrogativas y Derechos que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia el Procurador General de la Nacion y los Ministros de Estado

Las funciones de la procuraduria General de la nacion son las siguientes

La Ley 38 de 2000 que regula el Procedimiento Administrativo General Panameño establece en su articulo 5 las funciones de la Procuraduria de la Administracion

Artículo 5

- *Intervenir en forma alternada con el Procurador o la Procuradora General de la Nación en los procesos de control constitucional siguientes*

- ✓ *En las objeciones de inexecutableidad que presente el Órgano Ejecutivo contra proyectos de leyes por considerarlos inexecutableos*

- ✓ *Las demandas de inconstitucionalidad en contra de leyes decretos acuerdos resoluciones y demas actos impugnados como inconstitucionales por cualquier ciudadano por razones de fondo o de forma*

- ✓ *En las consultas que de oficio o por advertencia de parte interesada formulen ante el Pleno de La Corte Suprema de Justicia los funcionarios encargados de impartir justicia cuando en un caso concreto estimen que la disposicion o disposiciones aplicables pueden ser inconstitucionales por razones de fondo o de forma*

- *Representar los intereses nacionales municipales de las entidades autonomas y en general de la Administracion Publica en los procesos Contenciosos Administrativos que se generen en demandas de Plena Jurisdiccion e indemnizacion iniciados ante la*

Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia sin embargo los municipios y las otras entidades administrativas autonomas pueden constituir los apoderados que a bien tengan para defender sus respectivos intereses en dichos negocios pero tales apoderados quedaran sujetos a la asesoria y directrnces que les imponga la procuradora o el Procurador de la Administracion

- *Intervenir en los intereses de la ley en los procesos Contenciosos Administrativos de nulidad de proteccion de los Derechos humanos de interpretacion y de apreciacion de validez que se surtan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia*

- *Actuar en interes de la ley en las apelaciones tercerias incidentes y excepciones que se promuevan en los procesos de junsdiccio coactiva (s n [http //www procuraduria-admon gob pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) 2016)*

2 22 Responsabilidad extracontractual

Aspectos Historicos

Juan E Lombardi en su obra La Responsabilidad Extracontractual Civil en el Derecho Panameño (pag 15) nos habla de la genesis de la responsabilidad Extracontractual de la siguiente manera

En los primeros tiempos de la humanidad el problema de la responsabilidad extracontractual no estaba regulado ni por las costumbres ni por el Derecho eran tiempos como dice Mazeaud citado por Lombardi La libertad de cada cual no tiene mas limites que la fuerza de sus semejantes Pero la fuerza provoca la fuerza el que recibe el golpe procura vengarse devolver mal por mal Surge asi el sistema de la venganza privada consagrado por la famosa ley del Talion que viene a significar la primera manifestacion juridica sobre la materia

En esta primera etapa de su desarrollo historico la responsabilidad se caracteriza por ser objetiva la victima del daño no entra a avenguar si hubo o no culpa por parte del autor sino que atiende unicamente al resultado de la accion y porque no se

distingua entre pena y reparacion entre responsabilidad civil y responsabilidad penal (LOMBARDI T 1965)

En todo esto lo que el precitado autor nos quiere dar a entender es que las dificultades se resolvian por la fuerza

Borrell M citado por Juan E Lombardi en su obra La Responsabilidad Extracontractual Civil en el Derecho Panameño (pag 16) indica que

este sistema tuvo vigencia no solo en Roma primitiva sino tambien en los pueblos germanicos e incluso entre los Papues en Nueva Guinea

Mas tarde se admitio que el autor del daño pudiera librarse de la venganza abonandoles a la victima o a sus herederos determinada suma de dinero fijada Este cambio obedecio sin duda alguna a los graves inconvenientes que presentaba la venganza privada la comun falta de equivalencia entre el daño sufrido y el ocasionado al autor y que daba auge a la calamidad social que

significaba el perturbar los odios entre los individuos (LOMBARDI T 1965)

Lo que plantea el autor es que hay un cambio en las radicales sanciones que se daban anteriormente y que la victima era indemnizada por parte del causante del daño entregandole una respectiva suma de dinero claro esta esa indemnizacion monetaria se daria de acuerdo a la gravedad de los daños

2 23 La Responsabilidad Estatal

Roberto Dromi en su obra Derecho Administrativo (pag 28) manifiesta una concepcion en cuanto a la Responsabilidad Estatal en los siguientes terminos

*La responsabilidad del Estado deriva de su personalidad
Tiene lugar cuando los actos y hechos emitidos por sus organos en
ejercicio de las funciones que les son propias causen un daño o
perjuicio susceptible de apreciacion pecuniana* (DROMI 1994)

El citado autor emite en este concepto de responsabilidad estatal lo que es en esencia la Accion de Reparacion Directa

2 23 1 Personalidad y Responsabilidad

Segun Dromi Roberto

La responsabilidad del Estado es en suma una consecuencia juridica obligada de su personalidad. Los actos que le atribuyen son los que realizan los llamados organos individuales (agente del Estado) que expresan su voluntad como voluntad estatal. Tales organos integran la estructura de la persona formando parte de ella pues el organo vale tanto como el instrumento mediante el cual se desenvuelve el sujeto de Derecho. La incorporacion organica subjetiva (persona fisica) al cargo (organo juridico institucional) se hace por alguno de los titulos juridicos que generan la relacion de empleo publico. Esta conjuncion organica pone en movimiento el aparato estatal como sujeto y en tal caracter como titular de Derechos y deberes se exige consecuentemente un sistema de responsabilidad (casos tipos alcance y procedimiento o vias procesales de responsabilidad) (DROMI 1994) (pag 29)

2 23 2 Alcance

Roberto Dromi en su obra Derecho Administrativo (pag 29) manifiesta que

La responsabilidad del Estado tiene lugar toda vez que una persona sufre daño material o moral causado directamente por agentes estatales. Al Estado se le imputan los daños y perjuicios ocasionados por sus organos individuales (DROMI 1994) (Pag 29)

En cuanto al alcance de dicha responsabilidad el citado autor esta indicando que el sujeto obligado a reparar ese daño causado por el funcionario publico es el Estado

2 24 Clases de responsabilidad del Estado

2 24 1 Responsabilidad Indirecta

Es aquella que se sustenta en la responsabilidad causada por culpa o daño cometida por funcionarios o dependientes en ejercicio o en omision de sus funciones

Contempla la culpa in eligiendo respecto a la potestad estatal de la administracion de elegir a sus directores gerentes o agente y la culpa in vigilando siendo esta la supervision y control que debe ejercer el Estado sobre sus funcionarios

2 25 Responsabilidad Directa

Aqui la responsabilidad no descansa en una persona al servicio del Estado como el caso anterior sino que se deriva de la omision del Estado en la prestacion de los servicios que como tal esta obligado a dar y que no cumplen con las expectativas esperadas generando daños a los ciudadanos

2 26 La Responsabilidad Estatal en Panama

En nuestro pais no existe una regulacion especial que establezca taxativamente la responsabilidad del Estado en toda su extension Existen normas constitucionales que contemplan una responsabilidad directa del Estado por actos que afectan Derechos de particulares como la propiedad privada o Derechos de explotacion monopolicos

2 27 Fundamento Constitucional

Siguiendo el origen frances uno de estos supuestos el respeto a la propiedad privada esta contemplado en el articulo 48 de la Constitucion Nacional

Articulo 48 *La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razon de la funcion social que debe llenar*

Por motivos de utilidad publica o de interes social definidos en la Ley puede haber expropiacion mediante juicio especial e indemnizacion

Asimismo se contempla en otros articulos ciertos casos en particular en los que el Estado taxativamente se obliga a indemnizar a los particulares a saber

“Articulo 51 *En caso de guerra de grave perturbacion del orden publico o de interes social urgente que exijan medidas rapidas el Ejecutivo puede decretar la expropiacion u ocupacion de la propiedad privada*

Cuando fuese factible la devolucion del objeto ocupado la ocupacion sera solo por el tiempo que duren las circunstancias que la hubieren causado

El Estado es siempre responsable por toda expropiacion que asi lleve a cabo el Ejecutivo y por los daños y perjuicios causados por la ocupacion y pagara su valor cuando haya cesado el motivo determinante de la expropiacion u ocupacion

“Articulo 265 *Podran establecerse por la Ley como arbitrio rentistico monopolios oficiales sobre articulos importados o que no se produzcan en el pais*

Al establecer un monopolio en virtud del cual quede privada cualquier persona del ejercicio de una industria o negocio licito el Estado resarcira previamente a las personas o empresas cuyo negocio haya sido expropiado en los terminos a que se refiere este articulo

Es interesante recordar que en los años 1978 a 1979 se dieron cantidad de expropiaciones de tierras sin embargo estas no se ajustaron a lo establecido en la Constitución Nacional Sin que existiese un acuerdo entre las partes o sin la existencia de un proceso judicial se dictaminaron expropiaciones donde además en la misma resolución se estableció unilateralmente la indemnización mediante bonos agrarios pagaderos a través de la Contraloría General de la República

Pasada la Invasión Norteamericana se interpusieron sendas demandas de inconstitucionalidad en contra de dichos Decretos fueron declarados inconstitucionales y los beneficiados acto seguido interpusieron demandas civiles en contra del Estado reclamando indemnización por el valor de las tierras expropiadas ilegalmente más los daños y perjuicios causados Estas demandas no prosperaron por falta de jurisdicción sustentando los jueces que estas demandas debían ser dirigidas a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia

2 28 Fundamento legal

En este punto es preciso diferenciar la responsabilidad civil de la responsabilidad administrativa del Estado Ello en vista de que el Estado como persona jurídica puede ser objeto de obligaciones puramente civiles y por tanto

debatibles en la jurisdiccion civil asi como obligaciones y responsabilidades inherentes al ejercicio de sus funciones que son debatibles en la Sala Tercera de la Corte

2 29 Criterio de la Sala Tercera

En los ultimos cinco años se ha dado un fenomeno sin precedentes donde frente a la designacion de una nueva Procuradora General de la Nacion se dieron multiples destituciones de las Jefaturas del Ministerio Publico

Pero lo novedoso lo constituye el hecho de que un alto porcentaje de estos funcionarios destituidos entablaron Acciones Contencioso Administrativas de Plena Jurisdiccion y los fallos les fueron favorables. Ademas de ordenar el respectivo reintegro a sus puestos se ordeno el pago de los salarios caidos que corren desde su destitucion hasta el momento de su restitucion en los puestos. Debido a que los reintegrados en su mayoria ocupaban altas jefatura de la Institucion el monto de los salarios caidos resulto bastante alto por lo que sumado el quantum de todos los casos ya van rondando los dos millones de dolares

Lo preocupante es que ese dinero sale de las arcas del Estado que bien podrian usarse para mejorar el sistema de administracion de justicia que esta tan necesitado de fondos Y que finalmente estos fondos salen de los impuestos que todos pagamos

Frente a esta realidad parece justo que aquel funcionario cuyas actuaciones fueron declaradas ilegales y que generaron estas indemnizaciones responda al Estado por estos desembolsos

Tenemos entonces que hay un vacio legal en estos casos por lo que se hace necesario que se tomen acciones para proteger las arcas estatales

2 30 La Accion de Reparacion del Estado en el Derecho Comparado

2 30 1 Colombia

En cuanto a su naturaleza a pesar de que la ley la califica como una accion civil en realidad es una accion de Derecho Publico

El artículo segundo de la Ley 678 de 2001 establece que la acción de reparación es de naturaleza civil. Sin embargo, si se analiza más detenidamente la naturaleza de la acción de repetición, se puede deducir que no es una acción civil, sino una acción regida en un todo por el Derecho Público.

Compartimos la postura del autor Antonio Kuan Guerrero, toda vez que el resalta al decir que la acción de repetición se rige en todo por el Derecho Público y es cierto, ya que la acción de repetición la dirige el Estado hacia la persona que causó el daño, pero en calidad de **funcionario público**, y no como persona común.

2.30.1 México

Como indica Castro A. en su obra *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, pag. 90, citado por Antonio Kuan Guerrero en su artículo *El Derecho a la Acción de Repetición del Estado*, publicado el 12 de diciembre de 2012 en la página <file:///E:/RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20PANAME%C3%91.html>, manifiesta que se hace necesario que se establezca un régimen de responsabilidad patrimonial del Estado que presuponga el reconocimiento de tres aspectos, a saber:

Que las cargas publicas deben repartirse por igual entre quienes se benefician de la actividad estatal

- *Quien cause un daño debe repararlo asi sea el Estado y*
- *Que los servidores publicos son los medios a traves de los cuales se expresa el poder publico por lo que se justifica que los daños causados por estos sean asumidos por el Estado sin perjuicio que este tiene el Derecho de repetir contra estos funcionarios*

Por otro lado en el Estado de Guanajuato como Estado Federal Mejicano segun el autor Sanchez A citado por Antonio Kuan Guerrero en su articulo El Derecho a la Accion de Repeticion publicado el 12 de diciembre de 2012 en la pagina [file:///E:/RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20 PANAME%91° html](file:///E:/RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20PANAME%91° html) manifiesta que debemos entender por responsabilidad del Estado

Aquella obligacion que tiene el Estado de proteger juridicamente a los ciudadanos contra decisiones arbitrarias e ilicitas de la administracion publica federal y estatal y de sus funcionarios indemnizandolos del daño causado mediante una compensacion

economica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas

La Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado y los Municipios de Guanajuato establece en su articulo 52 que Los sujetos obligados podran repetir de sus servidores publicos el pago de la indemnizacion cubierta a los particulares cuando previa sustanciacion del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Publicos del Estado de Guanajuato se determine su responsabilidad (KUAN G 2012)

Aqui da a interpretar sanciones administrativas porque se habla de procesos disciplinarios y va inmersa la accion de repeticion

2 30 2 Ecuador y Uruguay

En sus respectivas constituciones contemplaban o contemplan la Accion de Reparacion contra los funcionarios o empleados que hayan actuado con dolo o culpa grave En Ecuador la nueva

Constitucion de 2008 derogo los anteriores articulos sobre Accion de Reparacion (arts 20 y 22 de la Constitucion de 1998) pero establecio la responsabilidad administrativa civil y penal de los servidores publicos por sus actos y omisiones (art 233) El procedimiento en el caso de Uruguay se encuentra previsto en el Decreto 395 de 23 de octubre de 2006 donde interviene el Ministerio de Economia y Finanzas el letrado patrocinante del Estado el jefe inmediato y el gerente financiero de la Unidad Ejecutora el Tribunal de Cuentas la Tesoreria General de la Nacion el juzgado competente y el funcionario responsable para imponer el monto de la condena se acude a las cuantias señaladas en casos similares Esta accion es discrecional el dolo y la culpa grave son aspectos que se establecen dentro del proceso toda vez que las calificaciones que sobre el tema haga la administracion no obligan al juez

Podemos observar que se eleva a rango constitucional la responsabilidad civil administrativa y penal del funcionario publico como lo ha plasmado el autor

2 30 4 Chile

La Constitucion chilena (art 6) tiene previsto que la infraccion de esta norma superior generara las responsabilidades y sanciones que determine la ley

Adicionalmente respecto de la Accion de Reparacion contra el fiscal o funcionario del Ministerio Publico el inciso final del articulo 5 de la Ley Organica Constitucional del Ministerio Publico -LOCMP- contempla la accion de repeticion una vez que el Estado haya respondido por las conductas injustificadamente erroneas o arbitrarias del fiscal o funcionario

La jurisdiccion chilena hace referencia a la accion de repeticion contra los fiscales que actuando en calidad de funcionario publico ocasionan daños a las personas En este caso estos funcionarios tendran que responder ante el Estado por ese mal actuar

2 30 5 El Salvador

Segun su Constitucion Politica (art 245) responden directamente los funcionarios y subsidiariamente el Estado por daños materiales o morales cuando el funcionario no tenga recursos o cuando no ha tenido culpa

El contenido de este articulo es claro al decir sobre la subsidiariedad de la responsabilidad por parte del Estado en el sentido de que si **el funcionario no tiene recursos para pagar entonces pagara el Estado** Pero de salida la responsabilidad recae directamente sobre el funcionario publico

2 30 6 Honduras

La responsabilidad es solidaria entre el Estado y el funcionario de caracter civil sin perjuicio de la Accion de Reparacion cuya regulacion se encuentra en la Constitucion en sus articulos 324 y 327 difiere a la Ley

2 30 7 Argentina

Respecto de todos los funcionarios publicos es una responsabilidad civil prevista en el art 1112 delCodigo Civil cuando cumplen de manera irregular sus funciones y la conducta es desplegada con culpa Es una responsabilidad distinta

de la del Estado aunque algunas veces conlleva tambien la responsabilidad del Estado Si actua irregularmente pero en el ejercicio de sus funciones el particular puede demandar al funcionario por el art 1112 y al Estado por el art 43 del C C pero no por regimen de solidaridad sino de concurrencia Si actua por fuera del ejercicio de sus funciones responde por el regimen civil comun (art 1109 C C) De otro lado la Ley 24 156 sobre Responsabilidad Civil art 130 establece que toda persona fisica que se desempeñe en las jurisdicciones o entidades sujetas a la competencia de la Auditoria General de la Nacion responderan de los daños economicos que por su dolo culpa o negligencia en el ejercicio de sus funciones sufran los entes mencionados siempre que no se encontrase comprendida en regimenes especiales de responsabilidad patrimonial Agrega que la accion prescribe en el plazo señalado en elCodigo Civil argentino

2 30 8 Paraguay

Son personalmente responsables los funcionarios y empleados publicos sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado segun su Constitucion Politica art 106

2 30 9 Italia

La ley italiana 117 de 1988 relativa al resarcimiento por los daños ocasionados en el ejercicio de las funciones judiciales y la responsabilidad civil de los Magistrados en su artículo 8 establece límites al monto que se debe pagar por la reparación directa y a los descuentos mensuales con algunas excepciones que no puede ser superior a la tercera parte del sueldo neto en un año percibido en el momento de la interposición de la acción a menos que el daño se haya cometido con dolo (Montero 1988 Rodríguez y Mantufar 1999 Molina y Cañon 2008)

En la jurisdicción Italiana esta habla sobre el resarcimiento que tienen que hacer los magistrados por el actuar negligente se les descontaría del sueldo una suma de dinero para esa reparación

2 30 10 España

Según la Ley 4 de 1999 prohíbe la demanda civil contra el empleado la administración responde directamente y exige de oficio al funcionario el pago mediante la acción de regreso por una cantidad que siempre es inferior a la que paga el Estado

En la jurisdicción española el Estado paga la indemnización pero inmediatamente le exige al funcionario responsable el regreso de cierta cantidad de la indemnización que tuvo que pagar el Estado. Pero hay algo curioso: no se habla para ese retorno de una acción de repetición sino de manera **oficiosa**.

2.30.11 Unión Europea

Para el caso de la Unión Europea, en los arts. 215 y 188 del Tratado CEE y CEEA se contemplaba la responsabilidad personal del servidor y no de la Comunidad. Ya en el Tratado de Fusión de las Comunidades se determinó que la comunidad es directamente responsable de la reparación de los perjuicios causados por agentes suyos en ejercicio de sus funciones y estos son responsables en forma personal ante el órgano comunitario cuando actúen con culpa grave o dolo. Se excluye este tipo de responsabilidad cuando no se actúe en ejercicio de las funciones propias del cargo. El competente para decidir sobre la responsabilidad es el Tribunal de acuerdo con el art. 40 del tratado de 1952 de la Comunidad Económica del Carbono y el Acero (CECA) (SOLER P. 2009).

El artículo 34 del tratado de 1952 de la Comunidad Económica del Carbono y el Acero establece lo siguiente:

Artículo 34

*En caso de nulidad el Tribunal remitirá el asunto a la Comisión. Esta estará obligada a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la decisión de nulidad. En caso de perjuicio directo y especial sufrido por la empresa o grupos de empresas a consecuencia de una decisión o recomendación que el tribunal reconoce que adolece de una falta de naturaleza tal que compromete la responsabilidad de la comunidad **la comisión en uso de los poderes que se le reconocen en el presente tratado, estará obligada a adoptar las medidas adecuadas para garantizar una reparación equitativa del perjuicio que resulte directamente de la decisión o de la recomendación anulada y a conceder, en tanto fuere necesario, una justa indemnización***

El artículo 40 preceptúa lo siguiente

Artículo 40

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 34 el Tribunal será competente para conceder a instancia de la parte perjudicada una reparación pecuniaria a cargo de la Comunidad en

caso de perjuicio causado en la ejecución del presente Tratado por una falta de servicio de la Comunidad

El Tribunal será igualmente competente para conceder una reparación a cargo de la Comunidad en caso de un perjuicio debido a una falta personal de un agente que actúe en el ejercicio de sus funciones. La responsabilidad personal de los agentes ante la Comunidad se regirá por las disposiciones de su estatuto o el régimen que les sean aplicables (s/n <https://www.boe.es> 1986)

2.31 La responsabilidad patrimonial penal y política de los servidores públicos

Todo funcionario público está propenso a ser responsable en un momento dado por una actuación negligente o culposa en ejercicio de sus funciones causando daños a los particulares y por ende a la administración

Para el autor H. Ramírez citado por Bernal Carrasco y Domingo 2013 pag 169 manifiesta que

La responsabilidad puede tener como fundamento la culpa o el riesgo. La culpa como causa de la responsabilidad es subjetiva, lleva necesariamente el enjuiciamiento de la conducta personal del agente, se producirá entonces por descuido, negligencia, imprudencia o error de la conducta. Por el contrario, el riesgo es una noción objetiva, no es preciso averiguar la conducta de la persona responsable, basta que el daño se cause como consecuencia de la actividad peligrosa del agente (BERNAL H 2013)

El citado autor hace una distinción entre riesgo y culpa. La culpa vendría a ser el descuido o la falta de cuidado en el actuar, mientras que el riesgo es el peligro que representa ese actuar y que aun a sabiendas de ese peligro, el agente actúa y causa el daño. Esto se ejemplifica de la siguiente manera:

Un cirujano realiza una intervención quirúrgica oftalmológica y por un descuido o falta de precaución en el procedimiento corta el nervio óptico del paciente, causándole una ceguera. Se puede ver un ejemplo de culpa.

Mientras que se realiza una intervención quirúrgica de corazón abierto, el médico cirujano cardiovascular no comunica la situación de peligro que puede

conllevar esta operacion a sabiendas del riesgo del cual es consiente pero confiando en su capacidad la situacion en el quirofano se le sale de las manos y el paciente muere

Estas dos situaciones conllevarian sanciones penales civiles y administrativas para ambos medicos

Para que surja la responsabilidad es necesario que exista una infraccion a una norma juridica lo que implica que el Derecho objetivo tenga una sancion determinada para tales efectos Las cusas que originan responsabilidad del servidor publico son diversas sin embargo las más frecuentes son extralimitación de funciones omision en el ejercicio de estas usurpacion de titulos y funciones políticas peculado concusión abuso de autoridad violación de sellos violación de normas administrativas entre otras

2 31 1 Responsabilidad patrimonial

La responsabilidad patrimonial o fiscal es basicamente la derivada del perjuicio o lesión económica del daño o detenoro de los bienes o del aprovechamiento de ellos en detrimento del Estado representado por todas sus dependencias publicas asi como de los

municipios juntas comunales entidades autonomas empresas estatales y en general de todas las dependencias que reciben manejan y administran bienes publicos aunque estos provengan de colectas publicas recibidas para fines especificos

Esta clase de responsabilidad de los servidores publicos puede ser de distinta naturaleza directa principal solidana y subsidiaria y la misma se le determina a traves de la jurisdiccion de cuentas (BERNAL H 2013) (Pág 169 170)

2 31 2 Responsabilidad penal

Para el autor Sapin M citado por Bernal Carrasco y Domingo 2013 Pag 170 indica que

La responsabilidad penal es la que genera el ejercicio de la accion penal Cuando nos referimos a esta responsabilidad penal de los funcionarios publicos hablamos de aquella obligacion que tiene el individuo investido de funciones publicas frente a un delito cometido por el

En un sentido amplio la responsabilidad penal es aquella que causa daño a la sociedad por la comisión de una conducta tipificada como delito Este tipo de responsabilidad conlleva la imposición de penas conforme a lo dispuesto en el artículo 50 del Código Penal así

2 31 1 1 Penas principales

En este tipo de penas tenemos la prisión arrestos de fines de semana y días multa

2 31 1 2 Penas sustitutivas

Prisión domiciliar y trabajo comunitario

2 31 1 3 Penas accesorias

Multa Inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas inhabilitación para el ejercicio de determinada profesión oficio industria o comercio comiso prohibición de portar armas suspensión de la licencia para conducir suspensión de la patria potestad y el ejercicio de la tutela (BERNAL H 2013) (pag 170)

2 31 2 Responsabilidad política

Rafael Bielsa citado por Manuel A Bernal y otros en su obra Manual de Derecho Administrativo Panameño 2013 (pag 170) afirma que

La responsabilidad política solo comprende a un limitado numero de funcionarios publicos la misma se hace efectiva por medio del juicio político teniendo como efecto principal la remocion del funcionario sea por mal desempeño del cargo sea por delitos en el ejercicio de funciones publicas y como accesorio la inhabilidad para ocuparlos nuevamente pues el fallo del senado puede declarar al acusado incapaz de ocupar ningun empleo de honor de confianza o a sueldo de la nacion (BERNAL H 2013) (Pag 170 – 171)

El citado autor explica que existen funcionarios publicos que por su naturaleza no pueden ser juzgados en los tribunales ordinarios por algun actuar en ejercicio de sus funciones. Un ejemplo claro es la responsabilidad del Presidente de la Republica que constitucionalmente está establecida en el Titulo VI Organismo Ejecutivo Capitulo 1 Presidente y Vicepresidente de la Republica en el articulo 191 que establece lo siguiente

Artículo 191

El Presidente y Vicepresidente de La Republica solo son responsables en los casos siguientes

- *Por extralimitacion de funciones Constitucionales*

- *Por actos de violencia o coaccion en el curso del proceso electoral por impedir la reunion de la Asamblea Nacional por obstaculizar el ejercicio de las funciones de esta o de los demas organismos o autoridades publicas que establezca la Constitución*

- *Por delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administracion Publica*

En los dos primeros casos la pena sera de destitucion y de inhabilitacion para ejercer cargos publicos por el término que fije la Ley El tercer caso se aplicara el Derecho comun (s n CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA 1972 - 2004 2004) (Pag 75)

El juzgamiento del Presidente de la Republica es competencia de la Asamblea Nacional de Diputados en su funcion jurisdiccional establecida en el articulo 160 de la Constitucion Politica

2 31 3 1 Cuando surge la responsabilidad politica

Segun Manuel A Bernal

La responsabilidad politica surge cuando el servidor publico investido de una jerarquia especial ejecuta en forma irregular las atribuciones del cargo que ostenta originando con ello la violacion de la Constitucion Politica y la ley Todos los servidores del Estado son responsables de sus actos En ese orden de ideas a los funcionarios que ostentan el poder politico tambien les alcanza la responsabilidad politica civil y penal exceptuando las disciplinarias debido a que por razon de sus cargos existen excepciones e inmunidades Al respecto Rafael Bielsa citado por Manuel A Bernal en su obra Manual de Derecho Administrativo 2013 pag 171 señala lo siguiente

Las inmunidades parlamentarias se fundan en el caracter de miembro de un cuerpo politico que directamente expresa la voluntad

de la nacion y debe estar protegido contra la accion de los otros poderes Solo puede ser aprehendido el legislador in flagrante delito y ser sometido a juicio penal o mas propiamente a las disposiciones que pueden privarlo de su libertad después del desafuero

El presidente de la nacion debe ser previamente sometido a juicio político

Pero si un presidente o un gobernador cometen un delito comun no se puede aducir inmunidad porque ello seria repugnante al sistema republicano representativo donde no se concibe la ficcion jurídica de la perennidad del rey o de la realeza ni la investidura de derecho divino Si se admitiese lo contrario se crearia una impunidad antijurídica y antidemocrática (BERNAL H 2013) (Pag 171)

2 32 La responsabilidad penal del funcionario publico en la legislacion comparada

Panama	Colombia	España	El Salvador
El Código Penal de Panama	El Código Penal de Colombia	El Código Penal de España	El Código Penal de El Salvador

Artículo 355	Artículo 416	Artículo 404	Artículo 320
<p>El servidor publico que abusando de su cargo ordene o cometa en perjuicio de alguna persona un hecho arbitrario no calificado especificamente en la ley penal sera sancionado con prision de uno a dos años o su equivalente en dias-multa o arresto de fines de semana</p>	<p>Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto El Servidor publico que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles con ocasion de sus funciones o excediendose en el ejercicio de ellas cometa acto arbitrario e injusto</p> <p>Incurrira en multa y perdida del empleo o cargo publico</p>	<p>A la autoridad o funcionario publico que a sabiendas de su injusticia dictase una resolucion arbitraria en un asunto administrativo se le castigara con la pena de inhabilitacion especial para empleo o cargo publico por tiempo de siete a diez años</p>	<p>El funcionario o empleado publico o el encargado de un servicio publico que en el desempeño de su funcion realizase cualquier acto ilegal o arbitrario vejacion o atropello contra las personas o daño en los bienes o usase de apremios ilegítimos o innecesarios para el desempeño de la funcion o servicio o permitiese que un tercero lo cometiese sera sancionado con prision de dos a cuatro años e inhabilitacion especial para desempeño del cargo por el mismo tiempo</p>

Fuente Cuadro elaborado por el autor con informacion obtenida de la pagina Web (s n [https //iberred org/](https://iberred.org/) 2004)

Al hacerse el analisis entre el articulo delCodigo Penal panameño y el Código Penal de Colombia que habla sobre la responsabilidad penal del funcionario publico se puede observar que la sancion que recibe el funcionario en Panama es prision o se los transforman a dias multas Mientras que en Colombia la pena es mas severa pues el funcionario recibe una multa y ademas pierde el

empleo Podemos observar que en Colombia la ley penal es mas severa a la hora de castigar penalmente a un funcionario que incurra en un delito contra un particular en ejercicio de sus funciones

En cuanto a la comparacion entre Panama y España se puede observar que la ley penal panameña aplica una pena menor que la aplicada al funcionario en España lo que indica que en España son mas severos a la hora de castigar a un funcionario publico que incurra en un delito

En cuanto a la comparacion entre la legislacion panameña y la salvadoreña se puede observar que en ese pais la pena es mayor que la que se aplica en Panama con respecto a este delito y ademas se le inhabilita al funcionario para ejercer cargos publicos por el mismo periodo

De las tres legislaciones analizadas se puede deducir que la legislacion penal mas severa a la hora de sancionar al funcionario por tales delitos es la legislacion Colombiana ya que a la vez que se le impone una multa se le sanciona con la perdida del cargo publico que ejerce Puedo indicar que dicha sancion se debe tomar como marco de referencia para modificar el articulo delCodigo Penal panameño donde se habla de dicho delito

2 33 Reformas al Regimen Contencioso Administrativo

El planteamiento de Arjona en un artículo titulado La Reforma del Regimen Contencioso Administrativo en Panamá ideas para la Acción citado por Carlos Gasnell Acuña en su obra El Origen del Derecho Administrativo y la Justicia Contencioso Administrativa el Modelo adoptado por Panamá (pag 41) este destaca que el hecho de que nuestra legislación data de la década de los cuarenta no quiere decir que la misma no haya evolucionado a través de un gran esfuerzo jurisprudencial mediante constructivas interpretaciones actualizadoras

En el mencionado artículo su autor fija las premisas para una reforma enumerando las siguientes acciones a seguir

- *Precisar la naturaleza de las acciones ejercitables ante la justicia Contenciosa*

- *Establecer normas sobre gestión y actuación*

- *Una mayor publicidad de las acciones de nulidad*

- *Establecer procedimientos especiales tales como los procedimientos abreviados en materias específicas*

- *Reformar el rol del Procurador General de la Administración en los procesos contencioso administrativos*

- *Amplitud de medidas cautelares*

- *Crear mecanismos más eficientes y efectivos para lograr la ejecución de las sentencias condenatorias contra el Estado*

- *La creación de las instancias intermedias de carácter jurisdiccional administrativo (GASNELL A 2009)*

Según anota el autor de todas estas propuestas para que se consideren en la futura reforma la que más ha causado discusiones ha sido la referente a la creación de las instancias intermedias de lo contencioso administrativo. Resulta difícil pensar que después de que se promovió el acto legislativo No 2 de 1956 los constituyentes que aprobaron la constitución de 1972 mantuvieron una redacción similar al indicar que la jurisdicción contencioso administrativa recaera en la Corte Suprema de Justicia reservando su conocimiento a una sola de sus

salas compuesta por tres magistrados (lo cual fue determinado por la ley) no haya previsto lo que viene sucediendo hace décadas

Continúa diciendo el autor que si existe la posibilidad de que cualquier persona en cualquier rincón del país demande la nulidad de un acto administrativo que afecta sus intereses los cuales son dictados directamente sobre nuevas materias cada vez más diversas no es razonable que solamente puedan hacerlo a través de un proceso formal ante un ente que se encuentra únicamente en la provincia de Panamá

Comparto la postura del autor de todas esas recomendaciones hechas para las reformas que se plantean al Régimen Contencioso Administrativo Pero sería imprescindible tomar en cuenta con mayor rigor lo concerniente a la creación de las instancias intermedias de lo contencioso administrativo ya que el plantea la creación de tribunales contenciosos administrativos regionales o provinciales Esto sería positivo pues descongestionaría la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo evitaría la centralización de esta jurisdicción y facilitaría el acceso de las personas a dicha jurisdicción

2 34 Anteproyecto de Ley 005 del 7 de Julio de 2014 el cual Regula la Responsabilidad del Estado por la mala prestacion de sus servicios publicos y por la violacion de los Derechos Humanos asi como la Accion de Repeticion contra los servidores publicos

La genesis de este Proyecto de Ley primeramente se dio el 1 de abril de 2009 posteriormente el 7 de julio de 2009 nuevamente se hace el intento de presentarlo pero fue infructuoso Seguidamente el 23 de agosto de 2010 el 2 de julio de 2012 y el 2 de julio de 2013 y por ultimo fue presentado en julio de 2014

Juan Antonio Guerrero en la exposicion de motivos del Proyecto de Ley 9 de 2009 indica que actualmente no se contempla la facultad expresa para que el Estado pueda repetir contra los servidores publicos que hayan sido declarados responsables de los perjuicios causados en ejercicio de sus funciones

Haciendo un desglose del Anteproyecto actual 005 que regula la responsabilidad del Estado por la mala prestacion de sus servicios publicos y por la violacion de los Derechos Humanos asi como la Accion de Repeticion contra los servidores publicos responsables establece en el Capitulo Primero

Disposiciones Generales en su artículo 1 el objeto de la misma cuando taxativamente dice lo siguiente

Artículo 1 Objeto El objeto de esta Ley es establecer los mecanismos legales para la reparación de perjuicios ocasionados por la mala prestación de los servicios públicos y por la violación de los Derechos Humanos así como la facultad del Estado de repetir contra los servidores públicos que sean declarados responsables de esos perjuicios (NACIONAL [http //www asamblea gob pa](http://www.asamblea.gob.pa) 2014)

Podemos ver claramente el objeto del presente Anteproyecto que establece la figura jurídica de la repetición por parte del Estado al obligar al funcionario público que causó el daño a reembolsarle al Estado lo que este gastó en concepto de indemnización por su negligencia

Aunado a esto el artículo 4 del presente Anteproyecto establece sanciones civiles disciplinarias patrimoniales o penales del servidor público

Artículo 4

Responsabilidad de los Servidores Públicos El servidor Público responderá disciplinaria civil patrimonial o penalmente por sus acciones y omisiones según corresponda Y la responsabilidad que deba asumir el Estado por sus actos no disminuirá la que le corresponda asumir personalmente (NACIONAL <http://www.asamblea.gob.pa> 2014) (Pág 1)

El capítulo 2 habla sobre la Acción de Repetición cuando el legislador estipula lo siguiente

Artículo 5

Acción de Repetición En todos los supuestos en que sea declarada la responsabilidad del Estado por hechos acciones u omisiones de sus servidores públicos el Estado tendrá la facultad de interponer la acción de repetición contra ellos

La acción de repetición podrá ejercitarse sin perjuicio que la responsabilidad personal de los servidores públicos haya sido

*declarada en sede disciplinaria civil penal o patrimonial (NACIONAL
http //www asamblea gob pa 2014) (pag 1)*

El legislador es contundente al establecer que una vez el Estado sea condenado a reparar el daño este podrá ir en contra del servidor publico para que le devuelva lo que gasto

Articulo 6

*Accion de Repeticion y pronunciamientos de organismos internacionales En los casos en que el Estado sea declarado responsable pero no exista una declaratoria formal de responsabilidad personal respecto a los servidores publicos esta no sera necesaria para la reparacion a las victimas a cargo del Estado pero si para la fijación de los montos que pudieran reclamarse individualmente mediante la accion de repeticion (NACIONAL
http //www asamblea gob pa 2014) (Pag 1)*

Este articulo habla de la Accion de Repeticion cuando el Estado es condenado a resarcir internacionalmente pero no existe condena para el funcionario en **particular**, esta condicion no exime la obligacion del Estado de

Artículo 38

La acción de repetición de que trata el Capítulo II solo podrá ejercerse respecto de hechos que hayan tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley (NACIONAL [http //www asamblea gob pa](http://www.asamblea.gob.pa) 2014) (pag 5)

Pero hilando mas delgado las disposiciones establecidas en este artículo 7 se contradicen con el artículo 38 del presente Anteproyecto en el parrafo primero por verse inmerso en el fondo el principio de **irretroactividad de la ley**

<

CAPITULO III
MARCO METODOLOGICO

3 1 Descripción del estudio

El presente trabajo esta basado en un estudio del Derecho Procesal Administrativo especificamente los procesos de la accion directa de resarcimiento por daños causados por el Estado a los particulares en la provincia de Los Santos sus elementos basicos causales jurisdiccion competente y analisis sobre la efectividad de los fallos dados por la Corte Suprema de Justicia entre los meses de enero de 2012 a junio 2014

3 2 Tipo de estudio

La investigacion esta basada en un estudio de tipo descriptivo que viene a ser la metodologia a aplicar para deducir un bien o circunstancia que se este presentando Se aplica describiendo todas sus dimensiones en este caso se señala el organo u objeto a estudiar Los estudios descriptivos se centran en recolectar datos sobre una situacion tal y como es

3 3 Fuentes de informacion

Se denominan fuentes de informacion a los diversos tipos de documentos que contienen datos utiles para satisfacer una demanda de informacion o conocimiento Estas pueden ser

3 3 1 Fuentes primarias

En este trabajo como fuentes primarias se utiliza literatura concerniente al tema en estudio entre ella diccionarios juridicos los Codigos Administrativo Civil Penal y ademas la Ley 38 de 2000 que habla sobre el Procedimiento Contencioso Administrativo

3 3 2 Fuentes secundarias

Como fuentes secundarias de esta investigacion se utilizan los fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia como maxima corporacion de justicia del pais haciendo enfasis en las decisiones tomadas en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo en lo que respecta a la Accion de Reparacion Directa y como fuentes primarias las encuestas aplicadas a abogados litigantes para medir su conocimiento sobre el tema

3 4 Universo y muestra

El universo de esta investigacion esta representado por el analisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia como entidad suprema que regenta la justicia en nuestro pais Especificamente se analizan las decisiones que esta corporacion ha tomado en cuanto a la Accion de Reparacion Directa

entre el 1 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2014 Y una encuesta aplicada a 10 abogados litigantes de la region

3 5 Hipotesis

Para ayudarnos a encontrar las soluciones o posibles respuestas a la interrogante planteada se presenta la siguiente hipotesis

H1 En la provincia de Los Santos la via mas efectiva para responder por los daños causados por el Estado a los particulares es la accion de resarcimiento

3 5 1 Definicion conceptual de las variables

La definicion conceptual de las variables es la siguiente

VI La variable independiente de la hipotesis es **LA ACCION DIRECTA DE RESARCIMIENTO,** la cual se define conceptualmente como la respuesta inmediata u oportuna del Estado para reparar un daño ocasionado a una persona

VD La variable dependiente **Daños ocasionados a los particulares,** conceptualmente se define como aquel menoscabo fisico o moral causado por un funcionario publico en ejercicio de sus funciones a una persona

VD La via efectiva, conceptualmente se define como la via de solucion que asegura resultados favorables en la solucion de algo

3 5 2 Definicion operativa

La variable independiente **La Accion Directa de Resarcimiento** operativamente se define a traves de una encuesta o entrevista que señale tipos de accion causas consecuencias directas e indirectas culpabilidad y otros aspectos de la variable

Las variables dependientes **Daños ocasionados a los particulares y via efectiva** se definen operativamente a traves de instrumentos que requieran elementos tales como personas afectadas y sus generales cuantia del daño efectuado culpabilidad del daño etc

3 6 Metodos e instrumentos de recoleccion de muestras

Las tecnicas utilizadas para desarrollar esta investigacion son

- Revision bibliografica

Donde se extraen conceptos principios elementos y toda la informacion que ayude al desarrollo del tema

- Aplicacion de encuestas

Estas son diseñadas con items de respuestas cerradas para tener respuestas concretas sobre el tema

- Observaciones de jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia

Aqui se analizan las decisiones que ha tomado la Sala Tercera que es la encargada de conocer este tipo de procesos en ultima instancia Se analizan los recursos Contencioso Administrativos de Reparacion Directa que han sido admitidos los que no se han admitido los que han prescrito etc

CAPITULO IV
MARCO ANALÍTICO

El presente capítulo contiene primeramente información recaudada de la Procuraduría General de la Administración en cuanto a su gestión jurídica referente al Recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa entre los años 2012, 2013 y 2014. Seguidamente se presenta el resultado de la encuesta aplicada a los abogados litigantes en la provincia de Los Santos con la finalidad de verificar el dominio que tienen sobre el recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa. Finalmente se presenta un análisis jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia específicamente de los fallos dictados por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la Acción de Reparación Directa durante el periodo que abarca desde enero de 2012 a junio de 2014.

4.1 Gestión judicial de la Procuraduría General de la Administración para el año 2014

La Procuraduría de la Administración forma parte del Ministerio Público y como tal constituye un auxiliar del Órgano Judicial particularmente del Pleno y de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. En dicha condición emitimos criterios u opiniones en los que en ocasiones nos corresponde efectuar un examen de constitucionalidad de legalidad o defender los intereses de las entidades del Estado. Estos criterios se emiten a través de un documento denominado Vista el cual contiene los pormenores de las investigaciones previas que realiza la Procuraduría de la Administración que nos permiten aprehender el conocimiento fáctico y normativo que luego se traduce en la opinión

que esta institucion ofrece al Pleno y a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia Como cualquier otro abogado litigante la Procuraduria de la Administracion interviene en cada etapa del proceso apelando contestando la demanda o emitiendo su opinion aduciendo pruebas objetando las de la contraparte designando al funcionario que participa en cada diligencia judicial y en el resumen final denominado alegato de conclusion

Durante el 2014 se emitieron 618 Vistas divididas en las siguientes materias

Materia 2014	Cantidad
Tramite	124
Procesos Constitucionales	43
Plena Jurisdiccion e Indemnizacion	318
Plena Jurisdiccion Especial	7
Nulidad	59
Cobro Coactivo	60
Derechos Humanos	1
Desacato	3
Condena en Abstracto	0
Viabilidad Juridica de Pago	0
Interpretacion Prejudicial	2

Apreciacion de Validez	0
Laudo Arbitral ACP	1
Denuncias Penales	0
Advertencia de Ilegalidad	0
Total	618

(s n [http //www procuraduria-admon gob pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa) 2015)

4.2 Analisis de la encuesta aplicada a abogados litigantes de la provincia de Los Santos

Para completar y dar mayor solidez a las informaciones en este capitulo sobre los resultados obtenidos se aplica una encuesta a 10 abogados litigantes de la provincia de Los Santos. Dicha encuesta consta de diez preguntas sobre su experiencia en asuntos del proceso de la accion de resarcimiento.

De las respuestas obtenidas emerge el siguiente comentario:

- El total de los encuestados conoce el procedimiento de resarcimiento.
- Solamente el 10% tiene experiencia sobre interponer Accion de Reparacion Directa.

- El 90% conoce a que tribunales les corresponde esta tarea
- El 80% considera que la Accion de Reparacion Directa no tiene resultados favorables
- El 30% conoce el proceso que implica la Accion de Reparacion Directa
- Solamente el 10% revela que la Accion de Reparacion Directa si cumple con el principio de celeridad
- El 100% niega que este proceso de Accion de Reparacion Directa se de de manera expedita
- El 10% opina que el Estado al ser condenado en la Accion de Reparacion Directa cumple con su obligacion
- El 70% revela tener desconfianza en los resultados de la Accion de Reparacion Directa
- El 80% aduce que el proceso en mencion es muy formalista y abstracto

Segun estas respuestas los encuestados en su mayoria significativa niegan en gran parte la hipotesis de esta investigacion la cual dice que la via mas efectiva para responder por los daños del Estado a terceros es la Accion de Resarcimiento puesto que los encuestados ven la accion compleja insegura con irresponsabilidad total burocracia excesiva y otros defectos mas

4.3 Analisis de la Jurisprudencia vertida en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en lo que atañe a la Reparacion Directa, entre los años 2012 2013, y entre enero y junio de 2014

Con el firme proposito de enriquecer las informaciones de esta investigacion que sirvieron de base a las conclusiones que se emiten se revisaron informes de 100 jurisprudencias ventiladas en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en lo que se refiere a Reparacion Directa especificamente para constatar el fenomeno de rechazo de la accion solicitada

Se señalan las causas de rechazo por la falta de

- Requisitos de fondo

- Requisitos de forma

- Desistimiento de la accion

- Uso de la via inadecuada en ese proceso

- Prescripcion de la accion

Revisadas las jurisprudencias se obtuvieron los siguientes resultados

- 21% fue rechazada por errores en los requisitos de fondo

- 25% por limitaciones en los requisitos de forma

- 2% por desistimiento de la accion de reparacion

- 6% por uso de la via inadecuada para ese proceso

- 14% por prescripcion de la accion de reparacion

En estos resultados puede observarse que los detalles de forma y fondo son los mas vulnerables a errores seguidos por la prescripcion de la accion por tanto se infiere sin mucho esfuerzo que para resolver casos de Accion de

Reparacion Directa los escritos adolecen de ciertas imperfecciones que atrasan violentan o no permiten la accion En este sentido se requiere que se revisen bien los procedimientos de esta accion se corrijan errores se hagan replanteamientos y reingenierias al respecto y asi lograr un proceso mas funcional y practico

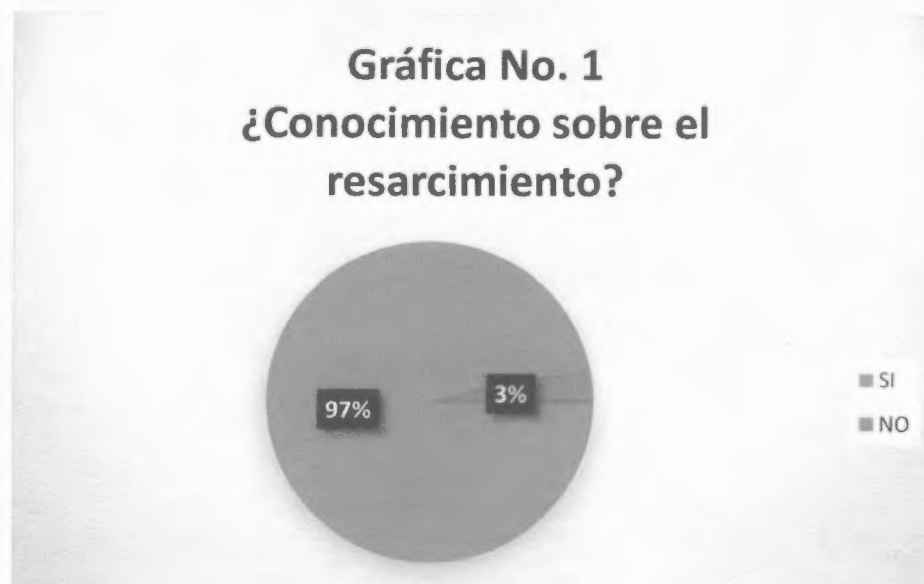
La Accion de Reparacion Directa es un acto de justicia en favor de los ciudadanos refleja buenos propositos y buenas intenciones no obstante esta debe ser expedita fluida y en el momento preciso

Cuadro No 1

4.4 Resultados obtenidos en la encuesta realizada a 30 abogados litigantes en la provincia de Los Santos

Pregunta	R SÍ	R NO
¿Conoce usted que es un resarcimiento?	97%	3%
¿Ha tenido la experiencia de interponer la accion de reparacion directa?	13%	87%
¿Sabe usted a que tribunales les corresponde conocer sobre este tipo de accion?	87%	13%
¿Segun su experiencia tienen las acciones de resarcimiento resultados favorables para los afectados?	30%	70%
¿Conoce usted el procedimiento que imprime el tribunal competente a este tipo de acciones?	47%	53%

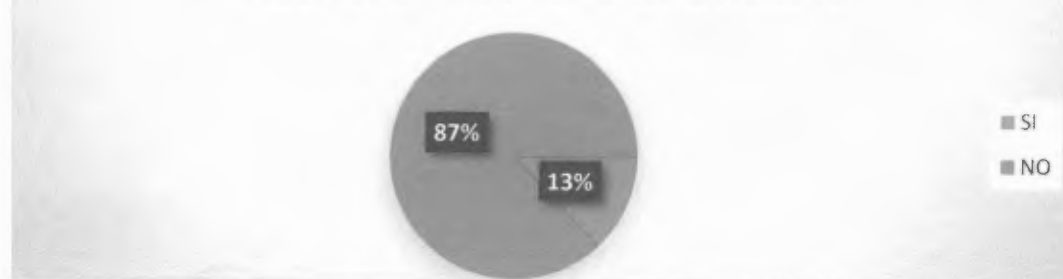
¿Según su opinión, en este tipo de procesos se cumple con el principio de celeridad que enmarca el debido proceso?	10%	90%
¿Considera usted que en la actualidad este tipo de acciones son resueltas de manera expedita?	0%	100%
¿Cree usted que el Estado al ser condenado a resarcir a los particulares cumple con esta obligación?	27%	73%
¿Piensa usted que este tipo de acciones causa desconfianza por temor al resultado de los tribunales?	63 %	37%
¿Considera usted que el Recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa es muy formalista a la hora de su presentación?	77 %	23%



A esta pregunta, el 97% de los encuestados contestó que sí saben qué es un resarcimiento, mientras que el 3% dijo no saberlo.

GRÁFICA 2

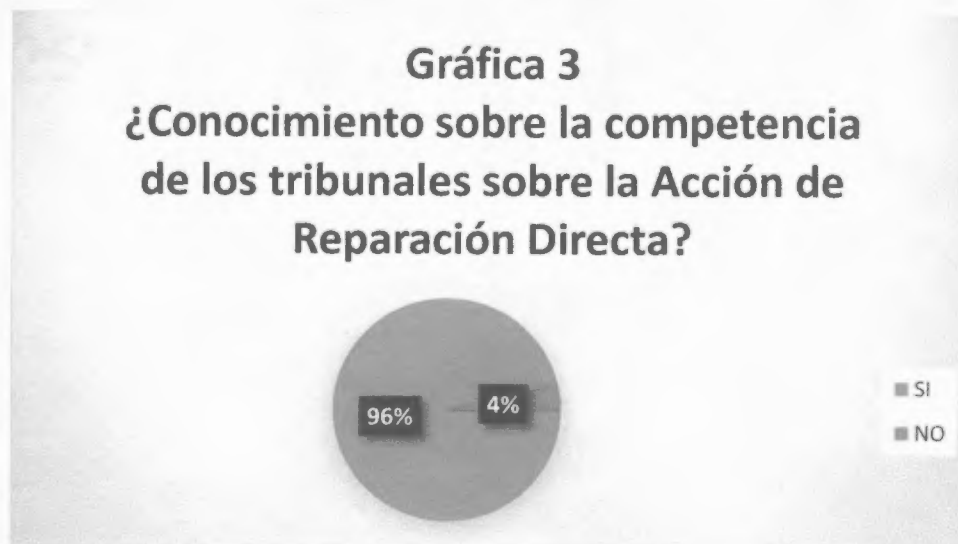
Experiencia sobre la interposición de la Acción de Reparación Directa?



A esta pregunta, el 13% contestó que sí ha tenido la experiencia de interponer Acción de Reparación Directa. Mientras que el 87% no ha tenido dicha experiencia.

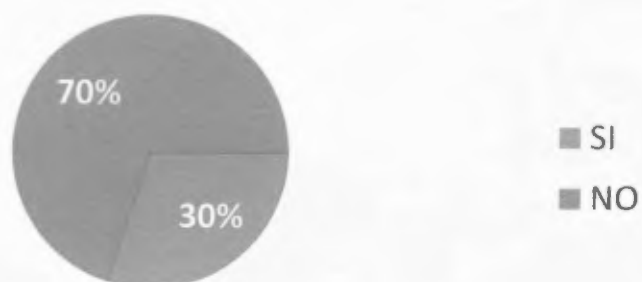
Gráfica 3

¿Conocimiento sobre la competencia de los tribunales sobre la Acción de Reparación Directa?



A esta pregunta, el 96% de los encuestados respondió que sí saben a qué tribunales les corresponde conocer sobre este tipo de acción. Mientras que solo un 4% desconoce los tribunales competentes para conocer de la misma.

GRÁFICA 4
Experiencia sobre los beneficios de la acción de Reparación Directa para los afectados.

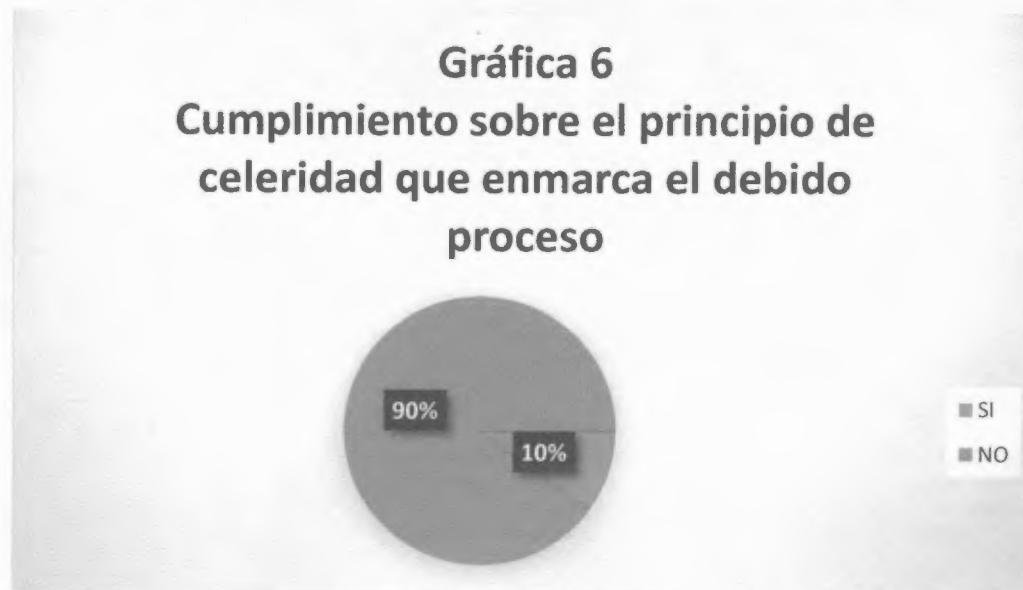


A esta pregunta, el 70% respondió que no tienen resultados favorables para los afectados. Mientras que un 30% respondió que sí tienen resultados favorables para los afectados.

Gráfica 5
Conocimiento sobre el procedimiento que imprime el tribunal competente a este tipo de acciones.

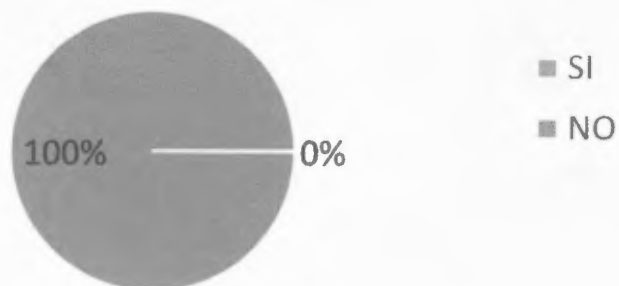


A esta pregunta, el 48% de los encuestados contestó que no conoce el procedimiento que le imprime el tribunal competente a este tipo de procesos. Mientras que el 52% dice que sí conoce dicho procedimiento.



A esta pregunta el 90% de los encuestados respondió que no se cumple con el principio de celeridad que enmarca el debido proceso. Mientras que el 10% de los encuestados indica que sí se cumple con el principio de celeridad que enmarca el debido proceso.

Gráfica 7
Consideraciones sobre la rapidez de los resultados de la acción de reparación directa.



A esta pregunta, el 100% de los encuestados considera que en la actualidad este tipo de acciones no son resueltas de manera expedita.

Gráfica 8
Valoración sobre el cumplimiento, por parte del Estado, de la obligación de resarcir a los particulares, al ser condenados.



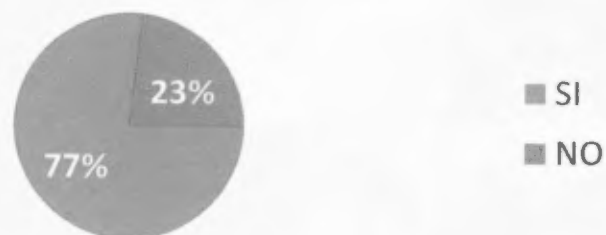
A esta pregunta, el 73% de los encuestados consideran que el Estado no cumple con la obligación de resarcir a los particulares cuando es condenado a ello. Mientras que el otro 27% considera que sí.

Gráfica 9
Credibilidad sobre los resultados de este tipo de acciones en los tribunales.



A esta pregunta, el 63% de los encuestados considera que sí existe desconfianza por temor al resultado de los tribunales. Mientras que el 37% restante considera que no existe desconfianza por el temor al resultado que se da en los tribunales.

Gráfica 10
Consideración sobre el formalismo del Recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa a la hora de su presentación.



A esta pregunta el 77% de los encuestados consideran que el Recurso Contencioso Administrativo de Reparacion Directa es muy formalista a la hora de su presentacion Mientras que el 23% restante considera que no es formalista

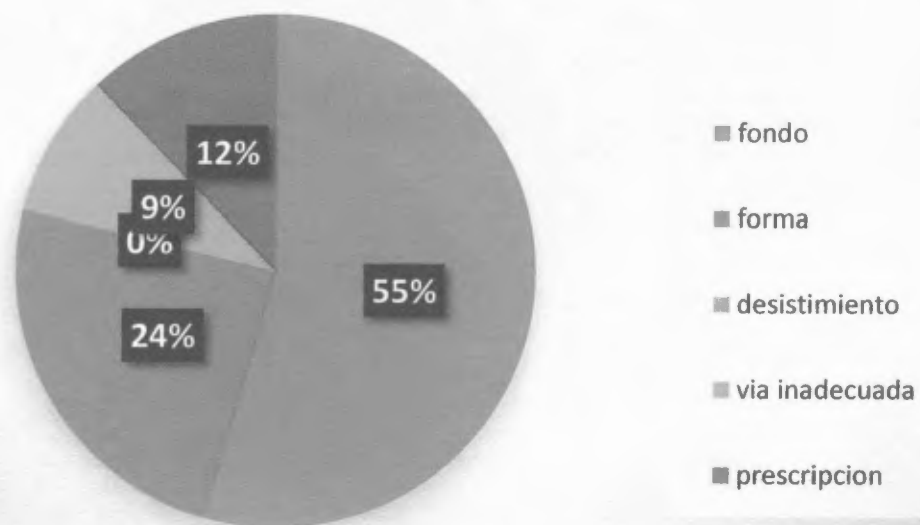
Cuadro No 2

4 5 Resultados obtenidos del Analisis realizado a las Jurisprudencias de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia con relacion a la Accion de Reparacion Directa en los años 2012 - 2013 – 2014

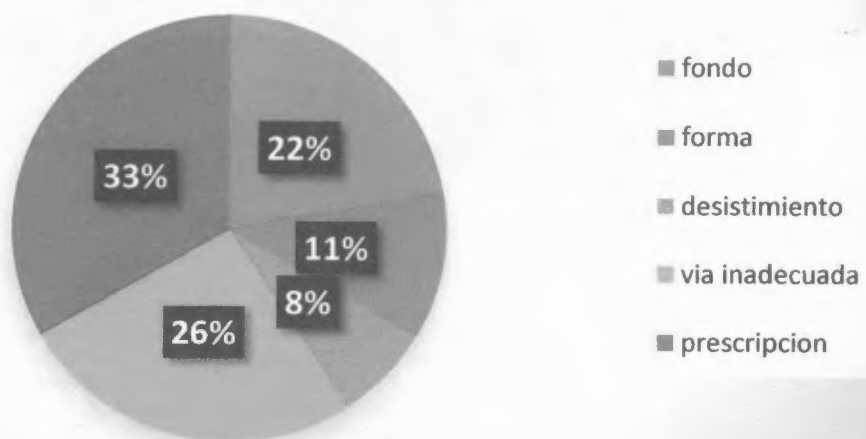
	Cantidad 2012	%	Cantidad 2013	%	Cantidad 2014	%
Fondo	18	50	6	22	18	36
Forma	8	27	3	11	12	24
Desistimiento	0	0	2	7	1	2
Via Inadecuada	3	10	7	26	8	16
Prescripcion	4	13	9	33	11	22
Total	33	100	27	99	50	100

Fuente Registro Judicial de la Corte Suprema de Justicia

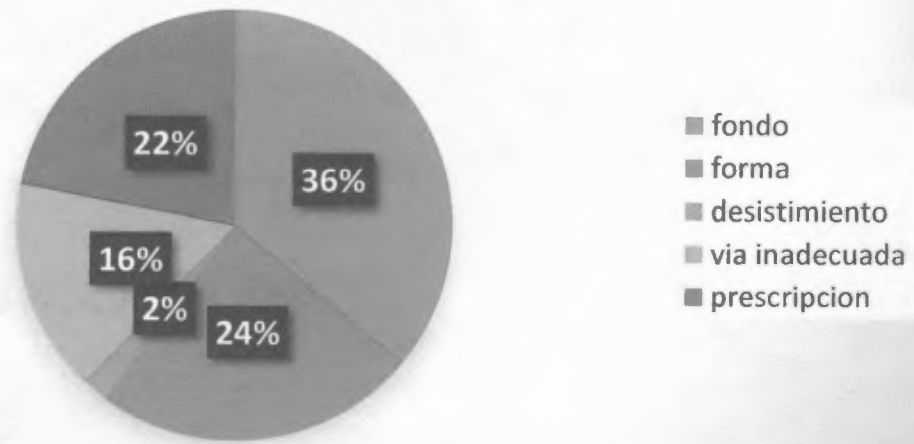
Gráfica No. 11
Acción de Reparación Directa - año 2012



Gráfica No. 12
Acción de Reparación Directa - Año 2013



Gráfica No. 13
Acción de Reparación Directa - Año 2014



CONCLUSIONES

Despues de haber finalizado la presente investigacion se ha llegado a las siguientes conclusiones

- Las bases historicas de la responsabilidad del Estado panameño muestran que esta tiene sus inicios en 1903 cuando se separo de Colombia ademas tiene influencia de la legislacion colombiana y de la francesa
- El Derecho Administrativo es el conjunto de normas que se ocupa de la regulacion de la Jurisdiccion Contencioso Administrativa y del desenvolvimiento del Proceso Administrativo tiene la finalidad general de resolver los conflictos surgidos entre la administracion y los administrados
- Los actos administrativos son la manifestacion de voluntad de la administracion tendiente a modificar el ordenamiento juridico y producir efectos mas positivos
- La Accion de Reparacion Directa es la posibilidad que tiene toda persona que ha sufrido un daño por parte del Estado por medio de un funcionario publico en ejercicio de sus funciones de obtener el resarcimiento mismo por medio de la Jurisdiccion Contencioso Administrativa

- El Código Civil en el artículo 1706 establece que a la Acción Contenciosa Administrativa de Indemnización le es aplicable el término de prescripción de un (1) año contado a partir de la fecha en que el agraviado supo del hecho que genera la responsabilidad del Estado por obligaciones derivadas de culpa o negligencia
- El juzgamiento de la responsabilidad del Estado (contractual o extracontractual) y sus agentes es tarea asignada a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia único y máximo Tribunal Contencioso Administrativo
- Entre otros requisitos indispensables para que procedan las demandas para exigir indemnización al Estado por perjuicios causados según lo que establece la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se señalan los siguientes
 Encuadrar la acción en alguno de los supuestos contenidos en los numerales 8 9 y 10 del artículo 97 del Código Penal expresar las disposiciones que se estiman violadas el concepto de la infracción y la demanda debe ser dirigida y presentada ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y no ante el pleno de dicha entidad judicial
- De los abogados litigantes encuestados el 97% conoce lo que es un resarcimiento sin embargo no han tenido la experiencia ni la oportunidad de presentar el Recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa y la

perspectiva que tienen sobre la efectividad del mismo es muy baja pues consideran que el Estado no resarce adecuadamente

- Del grupo encuestado el 53% desconoce el procedimiento que le imprime el tribunal a este tipo de procesos Y el 100% niega que en la actualidad este tipo de acciones sean resueltas de manera expedita
- El Recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa es muy formalista a la hora de su presentación según la versión del 77% de los encuestados
- En el análisis de la Jurisprudencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia durante los años 2012 2013 y 2014 se observa un total de 54% de inadmisibilidad de la acción por adolecer de requisitos de **fondo** correspondiente al año 2012 Igualmente ocurre esta situación para el año 2014 con un 36% mientras que un 33% correspondiente a la inadmisibilidad por **prescripción** en el año 2013 Dichos resultados indican que los casos de indemnización por reparación directa no se admiten ante la Corte Suprema de Justicia por adolecer de requisitos de fondo como por prescripción

RECOMENDACIONES

Como recomendaciones para futuras investigaciones se pueden mencionar las siguientes

- Instar a la Corte Suprema de Justicia para que haga una divulgación más efectiva sobre la Acción de Reparación Directa
- Hacer que cada abogado respete el procedimiento legal que se tiene que seguir para interponer el Recurso Contencioso Administrativo de Reparación Directa
- Modificar en la forma más no en el fondo el Procedimiento Contencioso Administrativo de Reparación Directa de modo que este sea más sencillo para evitar posibles pérdidas de tiempo recursos y esfuerzos en su aplicación

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

a (s f)

ABREGO A A (2 de septiembre de 2013) EXISTE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA EN PANAMA? Panama Panama Panama s e

ABREGO A A (2013) EXISTE LA ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA EN PANAMA? Panama

ABREGO C M (n d) LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN PANAMA Y LA TUTELA CAUTELAR Panama Universal Books

ARAUZ H (2004) CURSO DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO Panama Universal Books

BERNAL H M A (2013) MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO PANAMEÑO Panama Litho Editorial Chen S A

CASTILLO G E A (7 de julio de 2014) [http //www asamblea gob pa](http://www.asamblea.gob.pa) Obtenido de [http //www asamblea gob pa](http://www.asamblea.gob.pa) [http //www asamblea gob pa/proyectos-de ley/](http://www.asamblea.gob.pa/proyectos-de-ley/)

DROMI R (1994) DERECHO ADMINISTRATIVO Madrid Imprenta Fareso S A

GASNELL A C (2009) EL ORIGEN EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Panama Universal Books

GHERSI C A (1997) TEORIA GENERAL DE LA REPARACION DE DAÑOS Buenos Aires Editorial Astrea

GÓMEZ L C P (2004) GLOSARIO JURIDICO PROCESAL Mexico IURE editores S A

KUAN G A (12 de diciembre de 2012) [http //jkuanguerrero blogspot com](http://jkuanguerrero.blogspot.com) Obtenido de [http //jkuanguerrero blogspot com](http://jkuanguerrero.blogspot.com) [http //jkuanguerrero blogspot com/2012/12/el-Derecho la accion de repeticion-del.html](http://jkuanguerrero.blogspot.com/2012/12/el-Derecho-la-accion-de-repeticion-del.html)

LOMBARDI T J E (1965) LA RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL CIVIL EN EL DERECHO PANAMEÑO Panama Impresora Panama S A

NACIONAL A (31 de julio de 2000) [http //www supervalores gob pa](http://www.supervalores.gob.pa) Obtenido de [http //www supervalores gob pa/files/Ley/Ley%2038%20del%2031%20de%20julio%20de%202000 pdf](http://www.supervalores.gob.pa/files/Ley/Ley%2038%20del%2031%20de%20julio%20de%202000.pdf)

NACIONAL A (7 de julio de 2014) [http //www asamblea gob pa](http://www.asamblea.gob.pa) Obtenido de [http //www asamblea gob pa](http://www.asamblea.gob.pa) [http //www asamblea gob pa/proyectos-de-ley/](http://www.asamblea.gob.pa/proyectos-de-ley/)

PEDRESCHI C B (1979) EL PENSAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DR MOSCOTE Panama Imprenta Universidad de Panama

RODRIGUEZ L (2002) DERECHO ADMINISTRATIVO GENERAL Y COLOMBIANO Bogota Editorial Temis S A

s n (1 de enero de 1986) [https //www boe es](https://www.boe.es) Obtenido de [https //www boe es](https://www.boe.es) [https //www boe es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(03970475\) pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(03970475).pdf)

s n (2004) CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE PANAMA 1972 - 2004 Panama Libreria y Editora Interamericana S A

s n (2004) [https //iberred org/](https://iberred.org/) Obtenido de [https //iberred org/](https://iberred.org/) [https //iberred org/legislacion-codigo-penal](https://iberred.org/legislacion-codigo-penal)

s n (14 de noviembre de 2008) [http //www organojudicial gob pa](http://www.organojudicial.gob.pa) Obtenido de [http //www organojudicial gob pa](http://www.organojudicial.gob.pa) [http //www organojudicial gob pa/cendoj/wp-content/blogs_dir/cendoj/ADMINISTRATIVO/tribunal_cuentas pdf](http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs_dir/cendoj/ADMINISTRATIVO/tribunal_cuentas.pdf)

s n (2009) CÓDIGO CIVIL Panama Editorial Mizrahi & Pujol S A

s n (26 de abril de 2010) [https //www oas org](https://www.oas.org) Recuperado el 2 de abril de 2017 de [https //www oas org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan int-text-cp pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan_int-text-cp.pdf)

s n (26 de abril de 2010) [https //www oas org](https://www.oas.org) Obtenido de [https //www oas org](https://www.oas.org) [https //www oas org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan int-text cp pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/pan/sp_pan_int-text_cp.pdf)

s n (25 de abril de 2013) [https //joalsibbg wordpress com](https://joalsibbg.wordpress.com) Obtenido de [https //joalsibbg wordpress com](https://joalsibbg.wordpress.com) [https //joalsibbg wordpress com/2013/04/25/codigo-judicial-de-panama/](https://joalsibbg.wordpress.com/2013/04/25/codigo-judicial-de-panama/)

s n (2015) <http://www.procuraduria-admon.gob.pa> Obtenido de
<http://www.procuraduria-admon.gob.pa> <http://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2015/01/infogestion2014.pdf>

s n (2015) <http://www.procuraduria-admon.gob.pa> Obtenido de
<http://www.procuraduria-admon.gob.pa> <http://www.procuraduria-admon.gob.pa/wp-content/uploads/2015/01/infogestion2014.pdf>

s n (2016) <http://www.procuraduria-admon.gob.pa> Obtenido de
<http://www.procuraduria-admon.gob.pa> http://www.procuraduria-admon.gob.pa/?page_id=8485

SOLER P I y (junio de 2009) <http://www.scielo.org.co> Obtenido de
<http://www.scielo.org.co>
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S165789532009000100006

ANEXOS

Anexo No 1

Universidad de Panama

Centro Regional Universitario de Los Santos

Direccion de Investigacion y Post Grado

Maestria en Derecho con Enfasis en Derecho Procesal

La Accion Directa de Resarcimiento como via efectiva para responder por los daños causados por el Estado a los particulares

1- ¿Conoce usted que es un resarcimiento?

Si _____ No _____

2- ¿Ha tenido la experiencia de interponer la Accion de Reparacion Directa?

Si _____ No _____

3- ¿Sabe usted a que tribunales les corresponde conocer sobre este tipo de accion?

Si _____ No _____

4 ¿Segun su experiencia tienen las acciones de resarcimiento resultados favorables para los afectados?

Si _____ No _____

5 ¿Conoce usted el procedimiento que imprime el tribunal competente a este tipo de acciones?

Si _____ No _____

6- ¿Segun su opinion en este tipo de procesos se cumple con el principio de celeridad que enmarca el debido proceso?

Si _____ No _____

7 ¿Considera usted que en la actualidad este tipo de acciones son resueltas de manera expedita?

Si _____ No _____

8 ¿Cree usted que el Estado al ser condenado a resarcir a los particulares cumple con esta obligacion?

Si _____ No _____

9 ¿Piensa usted que este tipo de acciones causa desconfianza por temor al resultado de los tribunales?

Si _____ No _____

10 ¿Considera usted que el Recurso Contencioso Administrativo de Reparacion Directa es muy formalista a la hora de su presentacion?

Si _____ No _____

Anexo No 2

PROCESO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO DE

INDEMNIZACION

VS

DEMANDA

**MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO, DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

El suscrito Licenciado _____ varon panameño mayor de edad portador de la cedula de identidad personal No _____ abogado en ejercicio con oficinas profesionales ubicadas en _____ en mi condicion de apoderado judicial de la sociedad _____ inscrita en ficha _____ royo _____ imagen _____ de la seccion de micropelicula (Mercantil) del Registro Publico con domicilio en _____ representada por el señor _____ varon panameño mayor de edad portador de la identidad No _____ en ejercicio del poder general conferido e inscrito a ficha _____ royo _____ imagen _____ por este medio acudo ante su despacho a fin de presentar DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN en contra de _____ entidad autonoma del Estado representada legalmente por el licenciado _____ de quien desconocemos sus generales quienes tienen sus oficinas en _____ para que con audiencia del procurador general de la Administracion y con fundamento en el articulo 97 numeral 9 delCodigo Penal declaren que la entidad demandada esta obligada a pagar la suma de _____ en concepto de indemnizacion por daños y perjuicios ocasionados y se hagan otras declaraciones

I PARTES

A PARTE DEMANDANTE

En la sociedad _____ inscrita a ficha _____ royo
_____ imagen _____ de la seccion de Micropelicula (Mercantil)
del Registro Publico con domicilio en _____ representada por el
señor _____ varon panameño mayor de edad portador de la
identidad personal _____ en ejercicio del poder general conferido e
inscrito a ficha _____ rollo _____ imagen _____
ademas de parte demandante estara representada legalmente por el suscrito
Licenciado _____ con cedula de identidad personal No
_____ abogado en ejercicio con oficinas profesionales ubicadas en
_____ local _____ nivel _____ ciudad de
Panama

B PARTE DEMANDADA

La parte demandada es _____ entidad autonoma del Estado
Representada legalmente por el Licenciado _____ de quien
desconocemos sus generales quien tiene sus oficinas ubicadas en el Distrito de
_____ corregimiento de _____ edificio _____
interviene en este proceso en defensa de la entidad demanda el señor Procurador
de la Administracion de quien desconocemos sus generales cuyas oficinas estan
ubicadas en la sede de la Procuraduria de la Administracion en la ciudad de
Panama corregimiento de Calidonia calle 34 frente al Parque Porras

II VIABILIDAD DE LA DEMANDA

De conformidad al articulo 97 numeral 9 delCodigo Penal solicitamos que se
declare que la _____ es responsable de los daños y perjuicios
causados a la empresa _____ con la fijacion tardia de la indemnizacion
por las utilidades dejadas de percibir y por la mora en el pago

III PRETENSIONES

- 1- Que se declare que la _____ cumplió en forma tardía la obligación de efectuar el cálculo de la indemnización por daños y perjuicios por utilidades no percibidas por _____ en el término legal de dos meses
- 2- Que se declare que la _____ es responsable de los daños y perjuicios causados a _____ al no haber adoptado en el término de dos meses las medidas administrativas necesarias para fijar el monto de la indemnización de daños y perjuicios
- 3 Que se declare que la _____ es responsable de los daños y perjuicios causados a _____ al no haber adoptado las medidas administrativas requeridas para que la empresa _____ pague la suma de _____ en concepto de indemnización por utilidades no percibidas en el término señalado
- 4- Que se declare que la _____ es responsable de los daños y perjuicios económicos causados a _____ y está obligado a pagar la suma de _____ en concepto de intereses generados más indemnización por daños y perjuicios ocasionados

IV HECHOS QUE FUNDAMENTAN LA DEMANDA

PRIMERO Mediante Ley 5 de 16 de enero de 1997 se aprobó el Contrato de construcción desarrollo operación y dirección de las terminales portuarias de Balboa y Cristóbal suscrito entre _____ y _____ y se declararon resueltos los contratos de concesión o arrendamiento en dichas áreas

SEGUNDO El 31 de agosto de 1999 mediante Resolución ADM _____ la _____ aprobó la INSTRUCCIÓN DE PAGO la cual contenía los montos que la empresa ex concesionaria de los puertos de Balboa y Cristóbal y entre ellos se fijó el monto de la indemnización a pagar a la empresa _____ en la suma de _____

TERCERO Mediante acta de 3 de noviembre de 1999 firmada en la Comisión de Hacienda Pública Planificación y Política Económica del Ministerio de

Hacienda y Tesoro acordaron en la clausula septima que el pago debia realizarse el 15 de septiembre de 1999

V DISPOSICIONES LEGALES INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCION

1 Se violo el literal 1 de la clausula 2 12 de la Ley 5 de 16 de enero de 1997
2 **CONDICIONES GENERALES**

2 12 Obligaciones del Estado

a

b

1 EL ESTADO sera el unico responsable por el pago de terceros de aquellas compensaciones o indemnizaciones y /o cargos que resulten de la terminacion de cualquiera concesion que la EMPRESA recibida de la Autoridad Portuaria Nacional dentro de los Puertos y /o por la reubicacion o por el desalojo de edificaciones y tierras como resultado de tal terminacion

Acuerdan las partes de este contrato que LA EMPRESA adelantara el pago de cualesquiera compensacion o indemnizaciones y /o cargos a dichos terceros en consulta con EL ESTADO deberá reembolsar a la EMPRESA la suma correspondiente al referido pago

En ese sentido LA EMPRESA presentara a la Autoridad Portuaria Nacional requerimiento escrito de pago

Si el ESTADO no hubiese pagado a LA EMPRESA la suma correspondiente dentro de un periodo de noventa (90) dias calendario contados a partir del recibo por parte de la Autoridad Portuaria Nacional del referido requerimiento de pago LA EMPRESA tendra Derecho a deducir el monto por dicho pago de la anualidad variable pagadera a EL ESTADO de acuerdo con la clausula 2 3 2 de este contrato y cualesquiera saldo pendiente luego de tal deducccion sera deducido por la EMPRESA de la anualidad fija pagadera a EL ESTADO de acuerdo con la clausula 2 3 1 de este contrato

CONCEPTO DE LA INFRACCION

Esta norma fue violada directamente por omision

La _____ violo esta norma al no adoptar las medidas administrativas requeridas para fijar oportunamente el monto de la indemnización que debía pagar a través de la empresa _____

Desde el 15 de septiembre de 1999 se habían comprometido a pagar la indemnización de _____ en concepto de utilidades no percibidas que le correspondía por la terminación anticipada del contrato de arrendamiento no obstante pese a lo resuelto en la Sentencia de 20 de agosto de 2001 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia la _____ no fijó el monto de la indemnización cuando emitió la Resolución _____

Conforme a esta cláusula del contrato ley suscrito entre la _____ la autoridad demandada asumió el deber de hacer que esta empresa cumpliera con el pago de la indemnización a la empresa _____ deber legal que incumplió al no fijar oportunamente el monto de indemnización que se debía pagar a través de _____ de ahí que se incurrió en mora al hacer el pago hasta el día 11 de noviembre de 2008

2 Se violó el artículo 973 del Código Civil

Artículo 973 Toda obligación consiste en dar hacer o no hacer una cosa

CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

Esta norma se ha violado en forma directa por omisión

La _____ tenía la obligación de hacer consistente en realizar las gestiones administrativas fijar el monto de la indemnización y hacer que _____ cumpliera con la realización del pago _____ de la indemnización de _____

La _____ incumplió sus obligaciones ya que no cumplió la obligación de fijar el monto de indemnización conforme lo señalado en la sentencia de 20 de agosto de 2001 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia sino que lo hizo en forma tardía al emitir la Resolución No 002- 2008 de 21 de enero de 2008

3- Se violó el artículo 976 del Código Civil

Artículo 976 Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de Ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de los mismos

CONCEPTO DE LA INFRACCION

Esta norma ha sido violada en forma directa por omision

La _____ estaba obligada a fijar el monto de la indemnizacion y hacer que _____ cumpliera con el pago de la indemnizacion a favor de _____ lo cual no hizo

A pesar de los multiples requerimientos que _____ efectuó para que la _____ fijara el monto de la indemnizacion esta entidad del Estado no adoptó las medidas administrativas requeridas y tendientes a realizar el pago

Lo ordenado en la Sentencia de 20 de Agosto de 2001 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia fue cumplido tardiamente por la _____ al emitir la Resolucion _____ y fijar la indemnizacion a favor de _____ en _____ lo cual hizo posible que _____ retrasara el pago hasta el 11 de noviembre de 2008

VI SOLICITUD

En consecuencia solicitamos a los señores Magistrados que se acceda a las siguientes peticiones

- 1- Que declare que la _____ cumplio en forma tardia la obligacion de efectuar el calculo de la indemnizacion por daños y perjuicios por utilidades no percibidas por _____ en el termino legal de dos meses
- 2 Que se declare La _____ es responsable de los daños y perjuicios causados a _____ al no haber adoptado en el termino de dos meses las medidas administrativas necesarias para fijar el monto de la indemnizacion de daños y perjuicios
- 3- Que se declare que la _____ es responsable de los daños y perjuicios causados a _____ al no haber adoptado las medidas administrativas requeridas para que la empresa _____ pagara la suma de _____

_____ en concepto de indemnización por utilidades no percibidas en el término señalado

VII PRUEBAS

A- DOCUMENTALES

- 1 Certificación de la sociedad _____
- 2- Copia debidamente autenticada de la Resolución No _____ del 31 de agosto de 1999
- 3- Copia debidamente autenticada de la Resolución administrativa 123 99 de 31 de agosto de 1999
- 4 Copia debidamente autenticada del acta fechada el 3 de septiembre de 1999

B TESTIMONIAL

Solicitamos que se cite por conducto del tribunal al señor _____ cuyas generales desconocemos pero que puede ser localizado en la oficina del Bufete de abogados _____

C- PRUEBA DE INFORME

Solicitamos que se oficie al Juzgado Decimoseptimo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panama a fin de que remitan copia autenticada del proceso ordinario propuesto por _____ en contra de _____

D- RATIFICACION DE DOCUMENTOS

Con fundamento en el artículo 929 del Código Penal solicitamos se cite al señor _____ cuyas generales desconocemos para que reconozca y se ratifique de su firma y contenido del documento identificado como Resolución ADM identificado como acta de 3 de septiembre de 1999 incorporados como prueba en este proceso. El señor _____ puede ser localizado en la oficina del Bufete de abogados _____ en calle _____ en el edificio _____

E PRUEBA PERICIAL CONTABLE

Con fundamento en el artículo 966 del Código Penal solicitamos se admita como prueba un informe contable a fin de determinar lo siguiente

- 1- Cuantificar el monto de los gastos y erogaciones en los cuales incurrió la empresa _____ en las gestiones y actuaciones legales realizadas para lograr el pago que debía realizar la empresa _____ desde el 15 de septiembre de 1999
- 2 Daños y perjuicios causados a _____ producto de no pago en la fecha estipulada de la indemnización por cancelación anticipada del contrato de concesión para operar en los Puertos de Balboa y Cristóbal
- 3- A cuánto asciende las ganancias de recibir por nuestro mandante producto de no haber recibido el pago en el término señalado en el Acta de 3 de septiembre de 1999
- 4 Intereses que generó la obligación desde el 15 de septiembre de 1999 hasta el 11 de noviembre de 2008 fecha en que se realizó el pago
- 5 Cualquier otra consideración que no se le haya preguntado pero que sea importante señalar en este peritaje para la determinación del monto de daños y perjuicios

Para esa diligencia designamos como perito a _____ varón panameño mayor de edad portador de la cédula de identidad personal No _____ y con idoneidad de Contador Público Autorizado No _____

VIII DERECHO

Artículo 97 numeral 9 y demás concordantes del Código Penal

Literal 1 de la cláusula 2.12 de la Ley 5 de 16 de enero de 1997

Artículo 973 976 985 986 988 991 del Código Civil

Artículos 223 332 y 233 del Código de Comercio

Artículos 75 y 154 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000