

PA

ENTRADA 208-04

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN, interpuesta por el licenciado Miguel Antonio Bernal, en representación de **ROBERTO ACOSTA Y OTROS**, para que se condene al Estado, específicamente al Ministerio de Gobierno y Justicia, al pago de Un Millón Doscientos Setenta y Cuatro Mil Cuatrocientos Veinte Balboas con Veintiocho Centavos (B/.1,274,420.28), más los intereses legales causados desde la fecha de culminación del proceso, en concepto de daños y perjuicios causados con la ocupación y cierre del diario La Prensa.

MAGISTRADO PONENTE: ALEJANDRO MONCADA LUNA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinticuatro (24) de enero de dos mil catorce (2014).

VISTOS:

El licenciado Miguel Antonio Bernal, quien actúa en representación de **ROBERTO ACOSTA Y OTROS**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Indemnización, para que se condene al Estado, específicamente al Ministerio de Gobierno y Justicia, por el abuso de poder en el ejercicio de sus funciones, al causar daños y perjuicios con la ocupación y cierre del diario La Prensa, por lo que solicita que se declare lo siguiente:

1) Que el Estado indemnice a los demandantes en concepto de salarios dejados de percibir, décimo tercer mes, incidencia de beneficios del Seguro Social, así como SEIS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.6,000.00), a cada uno de los trabajadores del diario La Prensa por daño moral, salvo una tasación pericial, más los intereses legales causados desde el 25 de febrero de 1988, hasta la culminación de este proceso, por el mal funcionamiento del servicio público, como lo es proteger en su vida, honra y bienes a los trabajadores de La Prensa, así como asegurar la efectividad de sus derechos individuales y sociales, por parte de unidades policivas, en ese entonces Fuerzas de Defensa, dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia.

2) Que como consecuencia el Estado, específicamente el Ministerio de Gobierno y Justicia, cancele la suma de UN MILLÓN DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTE BALBOAS CON 28/100

(B/.1,274,420.28), en concepto de daños y perjuicios adeudados a los demandantes, más los intereses legales causados desde la fecha del hecho, hasta la culminación de este proceso, los cuales desglosa de la siguiente forma:

1. ROBERTO ACOSTA ESPINOZA	B/.11,339.97
2. ALEXANDER ADAMES CARCAMO	B/. 9,456.00
3. MANUEL ALAREZ CEDEÑO	B/.12,334.26
4. NUBIA APARICIO S.	B/.10,207.68
5. MARCIAL ARAÚZ SÁNCHEZ	B/. 7,106.88
6. LORENZA SERRACÍN DE ARIAS	B/. 7,440.00
7. ALEXANDER ARMIEN AGUILAR	B/. 8,604.00
8. LUIS BETHANCOURT GOMEZ	B/. 5,701.68
9. HECTOR BOTELLO C.	B/. 6,636.00
10. LEIDA QUIJANO DE BUSTAMANTE	B/. 6,504.96
11. MARIA DEL CARMEN CABELLO IBAÑEZ	B/. 8,249.76
12. LIZ CARRASCO BARRANCO	B/. 6,681.50
13. RICARDO CASIS DE LA CRUZ	B/. 8,132.40
14. CANDIDO CASTILLO CRUZ	B/. 10,356.97
15. EDITH CASTILLO DUARTE	B/. 7,949.76
16. MANUEL CEDEÑO MAURE	B/. 8,286.72
17. LISIMACO CORDOBA FRIAS	B/.12,721.61
18. LEONARDO CRUZ BATISTA	B/.17,081.87
19. LEOPOLDO CRUZ BATISTA	B/.11,342.84
20. SALVADOR CRUZ RODRÍGUEZ	B/. 6,304.56
21. DEYRA NAVARRO DE DE GRACIA	B/.14,246.40
22. ITZA MADRID DE DÍAZ	B/. 6,790.08
23. SHEILA JENSEN DE ESPINO	B/. 3,439.94
24. LOURDES POLO DE ESPINOSA	B/. 7,488.00
25. NICOLAS ESPINOSA SERRANO	B/.20,027.42
26. ALBERTO FAJARDO REYES	B/.11,145.18
27. BASILIO FERNANDEZ PEREZ	B/. 8,736.00
28. ABIGAIL FRANCO GONZALEZ	B/.35,725.16
29. ANTONIA GUTIERREZ G.	B/.12,902.40
30. ENRIQUE HERRERA	B/.11,192.40
31. XENIA VILLALOBOS DE HERRERA	B/.11,695.68
32. MABEL DIAZ DE JAEN	B/. 6,101.40
33. ALFREDO JIMENEZ VELEZ	B/. 49,456.45
34. AURELIO JIMENEZ C.	B/. 14,677.02
35. ALEX EGBERTO JUAREZ	B/. 12,189.60
36. CARLOS LASSO PEREZ	B/. 8,037.12
37. MAGALI DEL CID DE LEE	B/. 6,226.56
38. LOURDES DE LIEBHARDT	B/. 10,102.56
39. ISMAEL MARIN CUPAS	B/. 34,952.95
40. DORA MARTINEZ DE MARTHE	B/. 6,952.32
41. ALEJRANDRINA ADAMES DE MOOTOO	B/. 9,192.96
42. FERNANDO ORTEGA DIAZ	B/. 7,448.88
43. LIDIA GRANADOS DE PATERSON	B/. 15,106.10
44. CARMEN ALVEO DE PEREZ	B/. 12,469.20
45. JUAN PEREZ H.	B/. 15,581.45
46. JUAN CARLOS PLANELLS	B/. 37,402.56
47. OLGA E. QUIJANO	B/. 8,832.00
48. JOSE QUINTERO DE LEON	B/. 15,739.05
49. RODRIGO RAMOS ORTEGA	B/. 9,475.68
50. VICTOR RAMOS LOPEZ	B/. 13,179.31
51. HERENIA NAVARRO DE RANGEL	B/. 8,248.32

52. ILMAR RESTREPO S.	B/.10,404.48
53. YASMINA DEL CARMEN REYES	B/. 9,085.44
54. LUIS E. REYES	B/. 7,611.60
55. JOSE RIVAS VELASCO	B/. 7,687.68
56. ALCIDES RODRIGUEZ RODRIGUEZ	B/.13,584.85
57. DANIEL RODRÍGUEZ SOLANILLA	B/.13,717.83
58. ELIAS RODRIGUEZ	B/. 7,787.52
59. JUAN CARLOS RODRIGUEZ	B/. 6,220.80
60. GUILLERMO ROLLA MALLEA	B/. 4,400.00
61. ANDREA SANCHEZ	B/. 8,472.00
62. ILEANA GONZALEZ DE SANCHEZ	B/. 7,255.92
63. DIOGENES SANTAMARIA ARAUZ	B/. 6,905.52
64. SANTIAGO SANTAMARIA	B/.19,163.50
65. ERIC SOTO ALMANZA	B/. 8,672.40
66. LILIA E. STEVENSON	B/.12,452.16
67. MARLIC R. DE TORRES	B/. 7,449.06
68. LUIS A. TUÑÓN	B/.12,761.83
69. LUIS E. UREÑA	B/.12,247.18
70. RAMON VASQUEZ MENDOZA	B/.11,542.32
71. DALYS YAU TROYA	B/.17,424.74
72. PEDRO ZAPATA AGUILAR	B/.10,373.88

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA DEMANDA

La parte actora señala que es un hecho público y de todos conocidos que el día 25 de febrero de 1988, miembros de las Fuerzas de Defensa de Panamá, se apersonaron a las instalaciones del diario La Prensa, sin orden alguna de autoridad competente, sin invocar fundamento de derecho que sirviese de apoyo a esa acción y sin que se hubiese cumplido trámite legal de naturaleza alguna, procediendo a realizar el cierre de operaciones de dicho diario, mediante el desalojo y ocupación del mismo.

Se indica que la ocupación se mantuvo de manera continua, por espacio de 22 meses, hasta el 20 de diciembre de 1989. Sin embargo, el diario no pudo reiniciar operaciones hasta el 25 de diciembre del mismo año, por lo que hasta esa fecha el diario dejó de circular.

Explica el demandante, que en el período en que el diario estuvo cerrado, sus trabajadores estuvieron impedidos de realizar sus labores, devengar y cobrar sus salarios y demás prestaciones laborales, como consecuencia del cierre y ocupación de las instalaciones, aunado a la destrucción del equipo y los implementos de trabajo.

Para la parte actora, los trabajadores del diario, entre los cuales están comprendidos los demandantes, sufrieron perjuicios económicos y daños morales, debido al mal funcionamiento del servicio público, por parte del Ministerio de Gobierno y Justicia, en la dependencia de las Fuerzas de Defensa, por no salvaguardar la vida y honra de los ciudadanos, al no permitir la libre circulación nacional de ideas mediante la expresión escrita como el referido periódico lo venía haciendo, y violar el domicilio de trabajo sin orden de autoridad competente.

En este sentido, en el libelo se desglosan detalladamente los daños sufridos por cada uno de los demandantes, que se estiman en salarios y décimo tercer mes dejados de percibir, incidencia en beneficios del Seguro Social y daño moral, que se fija en la suma de SEIS MIL BALBOAS (B/6,000.00), "o lo que resulte de una justa tasación pericial".

El impugnante considera que los hechos descritos violan los artículos 17, 18, 26, 29, 32, 34, 40 y 305 de la Constitución Política; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus artículos 2, 7, 9, 17 y 19; la Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 5, 7, 8, 11 y 13 y los artículos 1644, 1644a, 1645 del Código Civil.

II. INFORME DE LA ENTIDAD DEMANDADA

Mediante nota No. 0908D.L. 2004 de 19 de mayo de 2004, el Ministro Encargado del Ministerio de Gobierno y Justicia rindió informe de conducta, con relación a la demanda bajo estudio. (Fs. 183-184)

El señor Ministro expresó que en los archivos de la Policía Nacional no consta documentación sobre los hechos demandados, y que los archivos que se encontraban bajo custodia de las extintas Fuerzas de Defensa, fueron incautados por personal del ejército norteamericano en el año de 1989, cuando ocurrió la invasión en nuestro país.

Por otro lado, la mencionada autoridad citó el contenido de documentación perteneciente al Centro de Investigación de la Comunicación

Social de la Dirección Nacional de Medios y Comunicación Social, unidad administrativa antes adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, en la cual se manifiesta lo siguiente:

“26 de febrero de 1998. El Ministerio Público allanó las instalaciones del diario La Prensa e impidió la salida de la edición correspondiente, fue desalojado el local y se cerró por instrucciones de la Procuraduría General de la Nación en atención a diligencias que se adelantan”. (F.184)

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

De la foja 185 a la 192 del expediente, consta la Vista Fiscal 381 del 22 de julio de 2004, mediante la cual la Procuraduría de la Administración consideró que las peticiones de la parte demandante deben ser denegadas, así como la cuantía de la demanda, ya que carecen de sustento jurídico.

En opinión del Ministerio Público la acción para reclamar la responsabilidad del Estado por los daños y perjuicios que se causaron se encuentra prescrita.

Sustenta su opinión en que del 25 de diciembre de 1989, fecha en que se interrumpe la ocupación de las instalaciones del diario La Prensa, al 13 de abril de 2004, fecha de presentación del escrito de la demanda en la secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha transcurrido más de siete años y, por tanto, de acuerdo al artículo 1701 del Código Civil, se encuentra prescrita la acción intentada.

Agrega que, la demanda en contra del Estado en la vía civil no interrumpió la prescripción de la acción, dado que la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 6 de febrero de 2003, declaró la nulidad del proceso instaurado por **ROBERTO ACOSTA Y OTROS** contra el Estado, invalidando los efectos de todas las actuaciones surtidas en vía ordinaria, incluyendo la interrupción de la prescripción con la presentación de la demanda.

Al respecto, estima que si en lugar de declarar la nulidad de lo actuado, la Sala Primera de lo Civil, hubiera decidido declinar el negocio a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, la presentación de la demanda en vía civil efectivamente hubiera interrumpido el término de prescripción.

IV. ANÁLISIS DE LA SALA

Luego de expuestos los fundamentos de la presente demanda, el informe de conducta respectivo y la opinión del Ministerio Público, se procede a resolver la presente causa indemnizatoria, como tribunal competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del Código Judicial.

Los actores solicitan que se condene al Estado por daños y perjuicios causados, en virtud del abuso de poder de las Fuerzas de Defensas de Panamá, quienes en el ejercicio de sus funciones ocuparon y procedieron al cierre del diario La Prensa, desde el 25 de febrero de 1988 hasta el 25 de diciembre de 1989.

Señala que esta situación se dio en violación al orden legal, y entre los daños se reclama el pago de salarios caídos, décimo tercer mes, beneficios de seguridad social, todas prestaciones dejadas de percibir durante el cierre, más el daño moral causado e intereses legales que correspondan.

Previo a resolver las consideraciones de fondo, es esencial que este Tribunal atienda la excepción de prescripción presentada por la Procuraduría de la Administración, al emitir su opinión, sustentada en que al presentarse la causa, la acción ya se encontraba prescrita, en atención al artículo 1701 del Código Civil, para lo cual debe hacerse una referencia al recorrido procesal que antecede a la causa, ya que fue presentado en primera instancia ante la jurisdicción ordinaria.

1. Antecedentes del Caso

Los señores **ROBERTO ACOSTA Y OTROS**, que constituyen los actores en el presente caso, el día 27 de septiembre de 1995 promovieron Demanda Ordinaria de Mayor Cuantía contra del Estado, solicitando se condenara al

Estado al pago de DOS MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS DOS BALBOAS CON TREINTA Y OCHO CENTÉSIMOS (B/.2,146,902.38), más los intereses legales generados hasta la culminación de la acción, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ocupación y cierre del diario La Prensa, ocurrido desde el 25 de febrero de 1988 hasta el 25 de diciembre de 1989.

El tribunal que conoció del proceso fue el Juzgado Quinto del Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, dentro del cual el Ministerio Público, en representación del Estado, formuló Incidente de Nulidad por Distinta Jurisdicción, con base a que las cuestiones inherentes a dicho proceso no podían debatirse en la vía civil sino a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, a la cual se le atribuye por ministerio constitucional y legal. (Fs. 688-692)

A través del Auto No. 1880 de 9 de julio de 1996, el Juzgado Quinto de Circuito de lo Civil declaró No Probado el Incidente de Nulidad por Distinta Jurisdicción, decisión que fue confirmada por el Primer Tribunal Superior de Justicia, por medio de la Resolución de 7 de febrero de 1997. (Fs. 706-717, 767-775 del expediente de antecedentes)

Concluida la fase procesal pertinente, el tribunal de la causa dictó la Sentencia 55 del 30 de diciembre de 1998, que **CONDENA** al Estado a pagar, en concepto de daños y perjuicios causados por el cierre y ocupación durante 22 meses, por parte de las desaparecidas Fuerzas de Defensa, de la fuente de empleo de los demandantes en esta causa, las sumas cuyo monto se especifican para cada uno de ellos, y al pago de los intereses causados hasta la cancelación de la obligación reclamada. (Fs. 797-842)

Esta decisión fue apelada por el representante del Estado, quien en la sustentación de dicho recurso esgrimió excepción de prescripción de la acción, de conformidad con el término establecido en el artículo 1701 del Código Civil, como quedó reformado por la ley 18 de 31 de julio de 1992.

Con ocasión del recurso planteado, el Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial, mediante Sentencia del 13 de julio de 2001, resuelve declarar no probada la excepción de prescripción, modifica la sentencia de primera instancia, eliminando la condena del Estado por el daño moral y los intereses causados hasta la cancelación de la obligación reclamada, y confirma en todo lo demás. (Fs. 48-84 del libelo; 930-966 de los antecedentes)

Cabe resaltar que el sustento para declarar no probada la excepción de prescripción, es que desde el momento en que cesó el cierre del diario la Prensa, el 25 de diciembre de 1989, al momento en que fue notificada la demanda, el 7 de diciembre de 1995, no había transcurrido el término de siete (7) años que dispone el artículo 1701 del Código Civil, como término general de prescripción para las acciones que no tiene un término especial señalado, de conformidad con la reforma de 1992 ni mucho menos el término de 15 años, vigente al momento en que ocurrió el hecho generador de responsabilidad.

La sentencia en referencia fue recurrida en casación por el Ministerio Público, ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual por medio del Fallo calendado 6 de febrero de 2003, declaró la nulidad del proceso instaurado por **ROBERTO ACOSTA Y OTROS** contra el Estado, por distinta jurisdicción, señalando que el caso se ubicaba en el supuesto del numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, por lo que su conocimiento no le corresponde a la jurisdicción civil sino a la de lo contencioso-administrativa. (Ver fojas 1055-1072)

Respecto al planteamiento de fondo contenido en dicho fallo se indicó lo siguiente:

“... en atención a que la responsabilidad civil del Estado que se demanda en este caso se deriva de una actividad ejecutada supuestamente por miembros de una dependencia del Ministerio de Gobierno y Justicia, las denominadas Fuerzas de Defensa, a quienes se le acusa de haber actuado en las instalaciones del Diario La Prensa sin orden de autoridad competente y sin cumplir con el respectivo procedimiento legal, a juicio de esta Sala, ese supuesto de hecho se enmarca en la denominada falla de servicio, ya que cuando actuaron de esa

manera incurrieron en evidentes irregularidades y deficiencias en el servicio público que tenían que prestar a la comunidad. Lógicamente estos vicios propios de actos irregulares, calificados por la doctrina como: "expedición irregular, abuso de poder, desviación de poder y, en general, ilicitud", generaron un daño a particulares, debido a lo cual se tiene derecho a exigir una satisfacción a la administración." (Fs. 1067-1068)

2. Cuestión Previa: excepción de prescripción

Con ocasión a la presente causa, la Procuraduría de la Administración invoca excepción de prescripción, con fundamento en el artículo 1701 del Código Civil, que establece la prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial en siete (7) años.

La acción indemnizatoria ejercida en el presente caso surge de la ocupación y cierre de las instalaciones del diario La Prensa, por parte de las entonces Fuerzas de Defensa, hecho que ocurrió el 25 de febrero de 1988 y se mantuvo hasta el 25 de diciembre de 1989.

Al derivarse el derecho indemnizatorio de una actuación de una dependencia de la Administración, en apariencia sin justificación legal, la responsabilidad a determinar es de naturaleza extra-contractual. Esta clase de responsabilidad tiene fijada la prescripción de la acción para exigir responsabilidad por los daños causados en el término de un (1) año, el cual se computa desde que el motivo sea conocido por el afectado.

En anteriores ocasiones la Sala ha expuesto el criterio que en las acciones de indemnización relacionadas con la responsabilidad extra-contractual del Estado, el término de prescripción aplicable es de un (1) año.

El término prescriptivo en comento se basa en el artículo 1706, en concordancia con el artículo 1644 y 1645 del Código Civil, cuyos párrafos pertinentes reproducimos a continuación:

“Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia e injuria o para exigir responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de la culpa o negligencia de que trata el Artículo 1644

del Código Civil, prescribe en el término de un (1) año, contado a partir que lo supo el agraviado.

Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Artículo 1645. La obligación que impone el Artículo 1644 es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

...

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...”

Con arreglo a la normativa transcrita, no procede aplicar a la iniciativa bajo estudio la prescripción regulada en el artículo 1701 del Código Civil, en virtud que el periodo de extinción para solicitar la reparación del daño ocasionado por la responsabilidad extra-contractual del Estado, tipo en la cual se enmarca la causa actualmente solicitada, es de un (1) año.

En la litis bajo estudio tiene importancia que los demandantes reclamaron los daños y perjuicios con motivo de la ocupación de La Prensa, ante la jurisdicción civil, desde el 2 de octubre de 1995, misma que fue notificada al Ministerio Público el 7 de diciembre de 1995, tal como consta en autos. En dicho proceso, luego que las instancias ordinarias declaran responsable al Estado, se procedió, mediante sentencia de casación, a la nulidad de todo el proceso por falta de competencia.

En este sentido, si bien expresamente el artículo 718 del Código Judicial dispone que *“en ningún caso la declaratoria de incompetencia afectará la validez de las medidas cautelares o provisionales practicadas, la interrupción de la prescripción, ni el trámite de la demanda o de la contestación, en su caso.”*, cabe señalar que la demanda promovida en la jurisdicción ordinaria ya se encontraba prescrita, de conformidad con el término establecido en el artículo

1706 del Código Civil, y por ende, la presente causa de igual forma se encuentra prescrita.

Examinados los hechos y fundamentos de la demanda y las constancias probatorias, tal como se explica en párrafos anteriores, el hecho generador de la acción indemnizatoria en virtud de responsabilidad extracontractual, lo constituye la ocupación y cierre de las instalaciones del diario La Prensa, por parte de la entonces Fuerzas de Defensa, hecho que ocurrió el 25 de febrero de 1988 y se mantuvo hasta el 25 de diciembre de 1989.

Lo anterior implica, que el término de prescripción establecido en el artículo 1706 del Código Civil, de un (1) año para este tipo de reclamación, empezaba a correr a partir del día 25 de diciembre de 1989, siendo entonces que los actores tenían hasta el 25 de diciembre de 1990, para presentar la acción indemnizatoria ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En ese orden de ideas, la demanda fue presentada el 2 de octubre de 1995 en la jurisdicción ordinaria, y el 13 de abril de 2004, en la jurisdicción contencioso administrativa, siendo éste último el tribunal competente, sin que concurriera ninguno de los supuestos de interrupción de la prescripción de las acciones que establece el artículo 1711 del Código Civil, antes del 25 de diciembre de 1990.

En consecuencia, sólo le queda a esta Sala declarar probada la excepción de prescripción de la acción solicitada por la Procuraduría de la Administración, en la causa activa, no pudiendo pronunciarse sobre las pretensiones de los actores.

V. DECISIÓN DE LA SALA

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA PROBADA** la excepción de prescripción de la acción, aducida por la Procuraduría de la Administración, y en consecuencia, **DESESTIMA LAS PRETENSIONES** contenidas en la demanda contencioso administrativa de

indemnización interpuesta por **ROBERTO ACOSTA Y OTROS**, para que se condene al Estado (Ministerio de Gobierno y Justicia), por los daños y perjuicios, materiales y morales que les fueron causados con la ocupación y cierre del diario La Prensa, y **ORDENA EL ARCHIVO DEL EXPEDIENTE.**

NOTIFÍQUESE,

ALEJANDRO MONCADA LUNA

VÍCTOR L. BENAVIDES P.

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**