

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 085

Panamá, 18 de enero de 2017

**Proceso Contencioso  
Administrativo de Indemnización.**

El Licenciado Braulio Enrique González Bernal, actuando en representación de **Eligio Antonio García Ríos**, solicita que se condene al **Estado panameño**, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, al pago de cien mil balboas (B/.100,000.00), en concepto de daños y perjuicios, por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

**Alegato de Conclusión.**

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en nuestra contestación de la demanda, en el sentido que no le asiste la razón al recurrente en cuanto a su pretensión que se condene al **Estado panameño**, por conducto del **Ministerio de Obras Públicas**, al pago de cien mil balboas (B/.100,000.00), en concepto de daños y perjuicios, por el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Tal y como se indicó en su momento a través de la Vista de contestación a la demanda, la acción que ocupa nuestra atención tiene como objetivo que se condene al Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, al pago de cien mil balboas (B/.100.000.00) en concepto de daños materiales y morales como consecuencia del accidente de tránsito sufrido al caer en su vehículo por la quebrada Carcacha, por la supuesta falta de un puente y de una señalización en la carretera que conduce de Paso Canoas a Puerto Armuelles.

Tal y como expresamos en la Vista 348 de 5 de abril de 2016, a través de la cual contestamos la demanda los cargos de ilegalidad, deben ser rechazados, pues según enfatiza la doctrina y la jurisprudencia de la Sala Tercera en la Sentencia de 24 de mayo de 2010, **para que surja la responsabilidad extracontractual del Estado** resulta imprescindible la concurrencia de tres (3) elementos, a saber: *1). La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2). El daño; recientemente analizado bajo la connotación del denominado daño antijurídico; y, 3). La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.* Sin embargo, en el presente caso, la supuesta falla del servicio público no es imputable al Ministerio de Obras Públicas, por las razones que explicamos.

#### **1. La falla del servicio público: ausencia del mismo.**

Esta Despacho considera que a pesar del esfuerzo argumentativo del accionante, dirigido a imputarle responsabilidad al Estado, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, como consecuencia del accidente de tránsito en el que resultó involucrado **Eligio Antonio García**, en el momento que conducía su vehículo en dirección de Paso Canoas a Puerto Armuelles, provincia de Chiriquí; lo cierto es que, tal y como aseveró el actor en el **hecho quinto** de su demanda, la obra que era ejecutada en el lugar de los hechos es el proyecto denominado **“Diseño y construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera CPA (Paso Canoas) – Puerto Armuelles”**, y dicha obra era realizada por el Consorcio Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A., por lo que dada esta circunstancia resulta a todas luces equívoco e infundado que se pretenda imputar alguna responsabilidad directa al Estado por daños que no causó (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Lo arriba indicado se evidencia en el hecho que tanto el demandante como la institución demandada, coinciden en que la obra realizada en el lugar del accidente que sufrió **Eligio Antonio García**, y que origina la demanda, era ejecutada por el Consorcio Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A., de lo cual se infiere que la responsabilidad directa recaía en ésta por los supuestos daños causados (Cfr. fojas 5 y 81 del expediente judicial).

En opinión de este Despacho, no es posible que el accionante pretenda trasladarle la responsabilidad directa al Ministerio de Obras Públicas, en circunstancias que resulta evidente que no era la institución pública, la ejecutora directa de los trabajos de construcción o mantenimiento de la vía.

En este orden de ideas, es preciso enfatizar que la ejecución de la obra para la cual fue contratado el Consorcio Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A., implicaba obligaciones derivadas del Contrato que ésta empresa suscribió con el Ministerio de Obras Públicas. Al respecto, no pasa por alto lo expuesto por la entidad pública en su informe explicativo de conducta, cuando indica que el Contrato AL-1-13-13 no sólo era vinculante entre las partes, sino que además lo era el pliego de cargos contenido en el Contrato principal (Cfr. fojas 81 a 85 del expediente judicial).

Lo arriba indicado resulta de medular importancia, puesto que tanto en el Contrato como en el pliego de cargos, se incluyen obligaciones a ambas partes, en este caso, al Ministerio de Obras Públicas y al Consorcio Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A., según lo hayan convenido. Sobre este particular, y respecto a las obligaciones que recaían en el Consorcio Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A., conforme el pliego de cargos, citado en el informe elaborado por el Supervisor Reg. de Inspecciones – MOP Chiriquí – Bocas del Toro, anexo en el informe de conducta de la entidad demandada, se estipuló lo siguiente:

“-Art. 19 CONTROL, INSPECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO. (pág. 23 de 67, párrafo 7):

“El Contratista será responsable civil, económicamente y penalmente, de ser el caso, ante el Ministerio de Obras Públicas, de los perjuicios, que ocasione a terceros, otros Contratistas y/o al Estado”.

-Art. 19.1 REPRESENTANTES DEL CONTRATISTA. (pág. 25 de 67, numeral j).

“Las obligaciones del Contratista...

(j) Cumplir con los planes de seguridad, propios y los establecidos por el Director de Inspección.”

-Art. 22.2 RESPONSABILIDAD POR DAÑOS O RECLAMOS. (pág. 35 y 36 de 67, párrafo 1):

**“El Contratista liberará y pondrá a cubierto al Estado y a sus representantes de cualquier pleito, demandas o acción de cualquier índole, promovida por cualquier persona, natural o jurídica, por causa de daños o perjuicios reales o infundados, como consecuencia de la ejecución de cualquier trabajo; de la incorporación a la obra de cualquier material; del empleo de cualquier persona, equipo o métodos; o por omisión de cualquier acto o por negligencias, descuidos o desaciertos del Contratista o sus empleados en la ejecución de la obra. Además, el Contratista liberará al Estado y a sus Representantes de cualquier reclamo por indemnizaciones que surjan de la aplicación de las leyes y disposiciones legales, a las cuales se refiere el artículo anterior.”**

-Art. 22.3 SEGURO POR DAÑOS CONTRA LA PERSONA O LA PROPIEDAD PRIVADA. (pág. 36 de 67):

“El Contratista mantendrá seguros por daños contra la persona o la propiedad privada que cubran reclamos por daños y perjuicios personales, así como reclamos por daños a la propiedad que puedan resultar de operaciones bajo contrato, ya sea que estas operaciones hayan sido ejecutadas por el Contratista o por un Subcontratista o por cualquiera de ellos.

No obstante, las obligaciones que aquí se establecen de contratar pólizas de seguros, el Contratista será en todo momento el único responsable y protegerá al Ministerio de Obras Públicas y sus representantes frente a cualquier reclamación por daños de cualquier naturaleza o lesiones corporales producidas como consecuencia de la ejecución del presente contrato, por el Contratista, sus Subcontratistas y su respectivo personal.

El Contratista contratará todos los seguros obligatorios previstos por la reglamentación vigente.

El Contratista mantendrá suficiente seguro para responder:

- Por daños contra las personas, incluyendo muerte accidental hasta B/. 50,000.00 por persona y de B/. 500,000.00 por accidente.
- Por daños contra la propiedad por una suma no menor de B/. 40,000.00 por propietario y de B/. 500,000.00 por accidente.

El Contratista presentará al Ministerio de Obras Públicas las fianzas o pólizas que garanticen estas obligaciones al momento de la firma del contrato.

Esta cláusula no limita en nada la responsabilidad del Contratista o de sus Subcontratistas que emane de cualquier otra cláusula de este Pliego de Cargo, en casos de daños o destrucción de la propiedad o de daños a las personas.”

-Art. 23.2 PROTECCIÓN Y RESTAURACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA. (pág. 38 de 67, párrafo 1):

**“El Contratista deberá indemnizar y eximir al Estado, así como a los funcionarios y empleados de éste, de todos los juicios, demandas, o reclamaciones de cualquier índole, presentadas con**

motivo de cualquier lesión o daño sufrido en alguna persona o propiedad a causa de las operaciones del Contratista; o como consecuencia de algún descuido en las medidas de seguridad en el trabajo; mediante el empleo de materiales inaceptables en la construcción de la obra; o a causa de algún acto u omisión, negligencia o mala administración por parte del Contratista.”(Cfr. fojas 88 a 90 del expediente judicial).

Lo indicado hasta este punto, nos permite afirmar que la supuesta falla imputada al Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, en realidad recae en el Consorcio Transcribe Trading/Constructora MECO S.A., en la medida que era su deber de cuidado garantizar las medidas de seguridad necesarias para evitar daños a la propiedad o a personas producto de la ejecución de los trabajos para los cuales fue contratado, y que toda reclamación parcial o total en ese sentido, liberaba a la entidad contratista de responsabilidad, como lo revela el hecho que así fue estipulado entre las partes en el pliego de cargos. De allí que, en todo caso, de existir un perjuicio resarcible, el mismo debería ser sufragado por la empresa contratista.

Por todo lo indicado, concluimos que la falla que se presenta en la controversia jurídica es atribuible a la empresa Consorcio Transcribe Trading/Constructora MECO S.A., por lo que no se cumple uno de los elementos indispensables, para que surja alguna responsabilidad extracontractual contra el Estado.

**2. El daño o perjuicio no es atribuible al Estado panameño. No hay daño antijurídico.**

En cuanto a este segundo elemento constitutivo de la responsabilidad extracontractual del Estado, debemos señalar que si bien es cierto el demandante manifiesta haber sido afectado por las lesiones personales y pérdidas materiales que menciona en su demanda, no puede perderse de vista que este evento **no es atribuible a una deficiente prestación del servicio público adscrito al Ministerio de Obras Públicas.**

A consideración de esta Procuraduría, los supuestos daños causados al demandante, no fueron generados por la entidad demandada, sino que surgen como consecuencia de los trabajos para los cuales fue contratado el Consorcio Transcribe Trading/Constructora

MECO S.A., quien en todo caso debe responder por los daños directos que pudo generar en la realización de los mismos, como es el caso, de **Eligio Antonio García**, quien alega que el descuido de señalización en la obra, fue la causa de su accidente; en cuyo supuesto y según lo estipulado en el Contrato y el pliego de cargos, la empresa contratista libera de toda responsabilidad a la entidad contratante.

En este marco conceptual, y dadas las circunstancias en que se produce el accidente de **Eligio Antonio García**, a quien debe imputarse la responsabilidad directa es a la empresa contratista como responsable de la obra y de los daños y perjuicios que pudo ocasionar en la ejecución de dichos trabajos.

Por lo tanto, resulte evidente que el **supuesto daño no puede ser considerado como antijurídico**, en los términos planteados por el autor Wilson Ruiz Orejuela, quien, al manifestarse en relación al daño antijurídico, ha expresado lo siguiente:

**“Ahora, el daño como fundamento esencial de responsabilidad civil, en este caso de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, por supuesto debe ser antijurídico, un daño no contemplado por la Ley como carga pública que toda particular deba soportar. En este punto es propio destacar que no todo daño es indemnizable, porque la condición primigenia para ello es que sea antijurídico, pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas... que son verdaderas cargas públicas consagradas en la Ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar. Es precisamente ese umbral de lo que todos los ciudadanos deben asumir en beneficio de la colectividad lo que establece el límite para considerar que el daño se convirtió en antijurídico y superó lo que razonadamente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento en que debe valorarse el daño como indemnizable.”** (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

De la lectura de lo anterior se desprende que el **daño indemnizable es aquel que es antijurídico, es decir, aquel que implica a la persona una carga que no estaba obligada a soportar; en este caso el contrato celebrado por el Estado y la contratista, responsabilizaba a esta última por cualquier afectación que se generara en el curso de la obra; en consecuencia se impone una carga para quienes eventualmente podrían**

sufrir algún percance en el tramo de la misma puesto que la responsabilidad por ésta última debe ser reclamada a las empresas contratistas.

### **3. La ausencia de nexo causal entre la falla alegada y el daño causado.**

En ausencia del primer elemento: la mala prestación del servicio público; y ante la imposibilidad de atribuirle al Estado panameño el segundo elemento: el daño alegado, el resultado lógico es que no se ha configurado el tercer elemento: **el nexo causal entre la falla alegada y el daño causado.**

En relación a lo arriba expuesto, recalcamos el hecho que el propio demandante en su acción, reconoce que el proyecto **“Diseño y construcción para la Rehabilitación y Ensanche de la Carretera CPA (Paso Canoas) – Puerto Armuelles”** era ejecutado por el Consorcio Transcribe Trading/Constructora MECO S.A.

En abono a lo antes indicado, debemos anotar que, según lo ha **reconocido la doctrina y la jurisprudencia patria**, para que proceda un reclamo indemnizatorio en contra del Estado y las entidades públicas, también debe estar plenamente **acreditada la relación de causalidad directa entre la supuesta acción u omisión de la Administración y el daño generado**, lo cual no puede advertirse en el presente proceso indemnizatorio; ya que, como ha quedado dicho en los apartados precedentes, no existe falla del servicio por parte de esa entidad ministerial y el actor no ha sufrido un daño atribuible al Estado.

Lo anterior, trae como consecuencia la falta de otro de **los supuestos reconocidos en la doctrina para que se produzca la responsabilidad extracontractual del Estado**, tal como lo ha indicado el tratadista Libardo Rodríguez, quien sobre este aspecto manifiesta:

**“Entre la actuación imputable a la administración y el daño causado, debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser el efecto o el resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser apto o idóneo para causar dicho daño. Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de este nexo, si el daño no puede imputarse a la actuación de la administración, no habrá responsabilidad de ella, como sucede cuando el daño es producido...por el hecho de un tercero...”** (RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (El resaltado es nuestro).

La concurrencia de los tres (3) elementos a los que nos hemos referido en los apartados anteriores y que resulta determinante para atribuir al Estado responsabilidad extracontractual, ha sido objeto de análisis por la Sala Tercera en su **Sentencia de 2 de junio de 2003**, que en lo pertinente indica:

“Nuestra tradición jurídico contencioso administrativa, particularmente la colombiana (Sentencia de 31 de mayo de 1990 del Consejo de Estado, expediente La responsabilidad extracontractual del Estado surge cuando concurren tres elementos, a saber: **1. La falla del servicio público por irregularidad, ineficacia o ausencia del mismo; 2. El daño o perjuicio; 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño.**

La relación de causalidad entre la falla del servicio y el daño debe ser directa. Así el tratadista francés André (sic) De Laubadère al explicar las características del daño sujeto a reparación observa que el Consejo de Estado de Francia ha señalado que el daño debe tener frente a la acción administrativa una relación de causalidad directa y cierta (Sentencia de 4 de octubre de 1968 caso Doukakis). El mismo autor agrega que ‘las dificultades de esa característica aparecen sobre todo en el caso de la pluralidad de causas del daño y de la interposición de un hecho del hombre entre la falla administrativa y el daño... la jurisprudencia ha sopesado la llamada teoría de la equivalencia de condiciones, para investigar entre los hechos que precedieron al daño aquel que deba ser considerado como la causa del mismo’ (Traite de Droit Administratif. André De Laubadère, Jean Claude Veneziae Yves Gaudemet, Editorial L.G.D.J., París, Tomo I, undécima edición, 1990, pág.817.Mi traducción).

En este caso no existe una relación de causalidad directa entre la falla del servicio administrativo y el daño...”

Más recientemente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia de 26 de enero de 2016, indicó lo siguiente:

“...la Sala llega a la conclusión que **no le asiste la razón al actor en sus pretensiones, ya que no existe la alegada falla del servicio público, pues las lesiones que sufrió el demandante no es atribuible a una deficiente prestación del servicio público adscrito al Ministerio de la Presidencia por la supuesta falta de supervisión, que tal como se ha indicado en párrafos anteriores, la supervisión recaía en el contratista MCM Global, S.A. y no a dicho Ministerio.**

Por lo tanto, no se encuentra acreditada la relación de causalidad directa entre la supuesta acción u omisión de la Administración y el daño generado, pues el daño alegado fue producto de un hecho generado por un tercero, es decir, la empresa



Liftor Panamá, S.A., por ser la dueña del equipo defectuoso que le produjo las lesiones que el demandante reclama, lo que constituye uno de los supuestos reconocidos en la doctrina para que se produzca la ruptura del nexo de causalidad.”(El resaltado es nuestro).

#### IV. Actividad Probatoria.

Con el objeto de acreditar las razones de hecho sobre las cuales descansa su demanda, se presentaron, entre otras pruebas, los dictámenes periciales del Licenciado Alejandro Carrasquilla Jiménez (perito designado por la Procuraduría de la Administración) y el Doctor Isaías Madrid Flores (perito nombrado por el Tribunal) (Cfr. fojas 164 - 167 del expediente judicial).

En este sentido, consideramos importante destacar lo indicado por el Licenciado Carrasquilla Jiménez al ser este cuestionado sobre la capacidad de resiliencia de Eligio García, a saber:

“Entendiendo la capacidad de resiliencia como el grado de adaptabilidad, funcionabilidad y fortaleza del sujeto frente a eventos probablemente traumáticos, en el señor examinado, señor Eligio, **la encontramos de óptima a excelente** y la sustentamos bajo el siguiente criterio: Su historia de vida que incluye su **formación militar, naval**, los resultados de las pruebas de la escala global de estrés postraumático y el examen multiaccial de lo cual el señor se encuentra en la escala de la evaluación de la actividad global de un percentil de **sumamente alto de salud (85)**. También añadimos que en base a la entrevista multimodal **no nos reflejó mayores alteraciones en su vida cotidiana**, su actitud vital ante la vida y su vida laboral. **Tampoco presenta indicadores subjetivos del estrés postraumático.**

...

Esto nos indica que tuvo la capacidad de conservar la calma, la coherencia y la dirección de sus actos ante una situación que un sujeto común y normal por lo general no realiza. Se espera que en situaciones parecidas a estas el sujeto común se encuentre en un estado de indefensión que difícilmente puede pedirle a aquellos que le asistan en la gravedad de la situación como proceder con propiedad. Por eso destacamos a nuestro concepto que tal fortaleza se adquiere en sujetos con un perfil de la experiencia y formación del evaluado (formación naval-militar).” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 164 - 167 del expediente judicial).

Lo arriba citado resulta de medular importancia en el caso que ocupa nuestra atención, habida cuenta que a través del análisis realizado por el perito se pudo constatar que el

recurrente no presenta ningún tipo de alteración psicológica, por el contrario, luego de haberse practicado las pruebas a las que hace alusión el perito en su declaración, el demandante tuvo un resultado de óptimo a excelente, sin mayores alteraciones en su vida cotidiana, además de no presentar indicadores subjetivos de estrés postraumático.

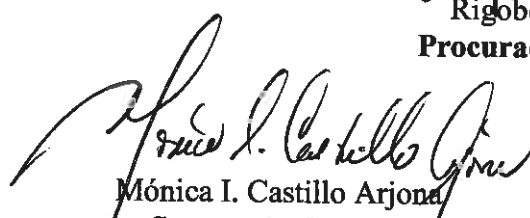
Consideramos necesario poner igualmente de relieve que nos encontramos ante una persona cuyo entrenamiento y estudios lo colocan en una posición distinta al resto de las personas (entrenamiento militar-naval), motivo por el cual no reaccionará al igual que la generalidad de las personas que no cuente con esta preparación.

Tal y como lo indicó el perito en su interrogatorio, un perfil y una formación naval-militar proporciona o proporcionó al actor el desarrollo de fortalezas de carácter y afrontación a eventos con probables incidencias traumáticas, preparación que evidentemente le hacen menos susceptibles a estas.

Así las cosas, luego de conocer los argumentos del accionante, este Despacho considera que no es posible vincular ni atribuir a la entidad ministerial la reclamada responsabilidad con respecto al hecho dañoso cuya reparación se demanda, por lo que este Despacho reitera a la Sala Tercera se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, **no es responsable de pagar al actor, la suma de B/.100.000.00**, que éste pretende como indemnización por los perjuicios que alega haber sufrido.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General