

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1259

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 27 de julio de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Indemnización.

El Licenciado Gregorio Villarreal Valdés, actuando en nombre y representación de **Elías Alberto González Soto**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al pago de quinientos mil balboas (B/.500,000.00), por los daños y perjuicios causados en el ejercicio de sus funciones, y que ocasionaron el deceso de su hijo Elías Alberto González Barrios (Q.E.P.D.).

Alegato de Conclusión.

Expediente 641932020.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, con el propósito de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de indemnización descrito en el margen superior, el cual iniciamos reiterando que en el presente negocio jurídico no le asiste el derecho a al actor, **Elías Alberto González Soto**, cuando solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, al pago de quinientos mil balboas (B/.500,000.00) por los supuestos daños materiales y morales causados por la muerte de su hijo Elías Alberto González Barrios (Q.E.P.D.).

I. Nuestras Alegaciones.

La acción propuesta por el apoderado judicial de **Elías Alberto González Soto**, tiene como fundamento el hecho que el **Estado panameño** y el **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, son solidariamente responsables por los daños y perjuicios, que alega haber sufrido producto del fallecimiento de su hijo Elías Alberto González Barrios (Q.E.P.D.), a consecuencia de haber inhalado monóxido de carbono proveniente de una planta eléctrica portátil situado dentro de las instalaciones que

albergan el Centro de Acopio de materiales del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en la provincia de Coclé (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Como sustento a su pretensión, el actor sostiene que el daño ocasionado a la parte demandante “... lo constituyen las infracciones incurridas en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario y en específico el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, quien mediante un hecho administrativo ineficiente, peligroso, negligente e ilegal, conectó una planta eléctrica portátil de combustión ubicada dentro del inmueble que alberga el Centro de Acopio del MIVIOT, en Aguadulce, provincia de Coclé, la cual funcionaba durante la noche; sin contar con la autorización previa del Benemérito Cuerpo de Bomberos y sin haber instalados tubos de escape que permitieran verter los gases tóxicos que la misma generaba al exterior del inmueble... Este hecho administrativo ocasionó la contaminación del aire que circulaba dentro de las citadas instalaciones por altos niveles de MONÓXIDO DE CARBONO y en consecuencia la muerte del funcionario ELÍAS ALBERTO GONZÁLEZ BARRIOS (q.e.p.d.), quien se desempeñaba como celador.” (Cfr. fojas 10-11 del expediente judicial).

En esta línea, manifiesta la parte actora que el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, vulneró diversas disposiciones legales y reglamentarias, al conectar un generador portátil al panel eléctrico ubicado dentro de un inmueble propiedad de dicha institución, sin contar con el permiso o licencia del Benemérito Cuerpo de Bomberos y sin contar con la autorización del Ministerio de Ambiente, en lo relativo a la emisión de gases contaminantes (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Concluye la representación judicial del actor indicando que a su patrocinado le asiste el derecho de ejercer la acción directa de reparación en contra del Estado panameño por el lucro cesante y por los daños materiales y morales, puesto que el responsable de cualquier tipo de daño tiene la responsabilidad de repararlo, mediante una indemnización (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, nos permitimos **reiterar el contenido de la Vista 1378 de 1 de octubre de 2021**, por cuyo conducto contestamos la acción en examen, señalando

que no le asiste la razón al demandante, según iremos desarrollando en los párrafos que suceden.

Al respecto, la parte actora trata de establecer la responsabilidad del Estado panameño a través de la acción incoada, con el propósito que la Sala Tercera condene al **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, por los daños y perjuicios (materiales y morales) ocasionados, tal como se detalla a continuación:

“II. LO QUE SE DEMANDA

Solicito respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, previo cumplimiento del trámite procesal correspondiente y con fundamento en el **numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial**, que se sirvan declarar en la sentencia lo siguiente:

1. Que el Estado Panameño, por intermedio del Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial es responsable directo por los daños perjuicios causados a ELIAS ALBERTO GONZALEZ SOTO, a consecuencia de las infracciones incurridas en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido en acto administrativo impugnado, y que consistió en el deceso de su hijo ELIAS ALBERTO GONZALEZ BARRIOS (Q.E.P.D.), hecho acaecido el día 21 de agosto de 2019, debido a intoxicación por causa del monóxido de carbono emanado de una planta eléctrica portátil conectada al panel eléctrico situado dentro de las instalaciones que albergan el Centro de Acopio del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, ubicado en Aguadulce, provincia de Coclé.” (La negrita es nuestra) (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

Así las cosas, como primer elemento a tener en consideración dentro las razones por las cuales la Sala Tercera no podrá acceder a las pretensiones de la parte actora, debemos destacar la norma sobre la cual el demandante ha sustentado su acción. Nos referimos al numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, cuyo texto es el siguiente:

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

...

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 el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado.**" (El resaltado es nuestro).

Tal como se ha podido ver, el apoderado judicial del actor pretende una indemnización por los daños y perjuicios que aduce le ocasionó el Estado, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, como consecuencia de acciones cometidas por funcionarios del ente demandado en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas.

En este contexto, debemos recordar que la Sala Tercera ha sostenido en reiterados pronunciamientos que para que sea procedente una demanda de reparación directa con fundamento en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, **es requisito ineludible que primeramente se haya reconocido mediante sentencia judicial, la responsabilidad del funcionario público por los hechos que se le endilgan.**

Ante ese escenario, se hace palpable que dentro de los elementos aportados por la parte actora, **no se encuentra evidencia sobre la existencia de alguna sentencia judicial por conducto de la cual se declare responsable a algún funcionario perteneciente al Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, por faltas u omisiones en el ejercicio de sus funciones, motivo por el cual, no ha quedado determinado que dicha entidad sea responsable de haber actuado de forma ilícita, y que ello haya dado lugar al daño que se alega en la demanda.**

La Sala Tercera ha sostenido el criterio antes expuesto en diversas ocasiones. Muestra de ello podemos observar en el Auto de 30 de junio de 2022, que a la letra dice:

"Aun así, advertimos que la Demanda tampoco sería procedente de acuerdo al numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, y es que, como hemos dicho, este numeral consagra la responsabilidad del Estado, en virtud de daños y perjuicios que originen de sus funciones o con pretexto de ejercerlas, cualquier funcionario de la Entidad que haya proferido el acto impugnado. Por lo tanto, esta Sala ha dejado sentado el criterio jurisprudencial sistemático y uniforme que para que sea procedente una Demanda

de Indemnización con sustento en este supuesto, es pertinente y necesario que previamente se haya reconocido, mediante Sentencia Jurisdiccional, la responsabilidad del funcionario público por los hechos que se le endilgan. (La negrita es del documento original y la subraya es nuestra).

En observancia al criterio jurisprudencial citado, puede concluirse que el supuesto consignado en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial requiere de pronunciamiento jurisdiccional como requisito inescapable para poder acceder a las pretensiones solicitadas, situación que no ocurre, como hemos visto, en la situación que nos ocupa.

Lo anterior presta mérito suficiente para que resulte imposible acceder a lo peticionado. No obstante, si bien la parte actora no aportó sentencia judicial en firme que demuestre la responsabilidad de algún funcionario de la entidad demandada, esta Procuraduría observa de igual forma que el recurrente no hizo alusión a ninguna norma que regule el funcionamiento del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, y que se haya incumplido por parte de algún funcionario en el ejercicio de sus funciones.

En efecto, de las constancias procesales se desprende que en la demanda no se señala disposición alguna en donde se especifiquen las funciones del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial que guarden relación con los hechos que expone el accionante, por lo que no podemos considerar válido que dicho ministerio haya incurrido en una falta al ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario, ya que no ha existido actuación que se pueda considerar como quebrantadora del ordenamiento jurídico vigente.

Ciertamente, a pesar que la parte actora sustenta su demanda en el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, mismo que como se ha visto guarda relación con la responsabilidad extracontractual del Estado por infracción de sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones, lo cierto es que en su libelo ha estimado como violentadas una norma constitucional, normativa administrativa del Benemérito Cuerpo de Bomberos, de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, del Ministerio de Economía

y Finanzas y finalmente del Código Penal, mismas que no guardan relación con las funciones que debe ejercer el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (Cfr. fojas 11-18 del expediente judicial).

Todo lo anterior demuestra que el deceso que sufrió Elías Alberto González Barrios (q.e.p.d.) no se produjo como consecuencia de la conducta culposa de ningún colaborador del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Habiendo quedado demostrado que es necesaria la existencia de una sentencia judicial previa para que una acción de indemnización en contra del Estado amparada bajo el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial pueda prosperar, corresponde en esta ocasión recordar los elementos generales necesarios para que se configure la responsabilidad extracontractual estatal.

En este sentido, es importante tener presente que la Sala Tercera a través vasta jurisprudencia ha dejado claramente establecidos los elementos que deben concurrir para que surja la responsabilidad extracontractual del Estado y por ende la obligación de indemnizar. Dichos elementos son: a) La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; b) El daño o perjuicio; y, c) La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; siendo que, **ante la falta de cualquiera de las tres características antes mencionadas, no podrá existir responsabilidad del Estado**. Particularmente sobre el nexo de causalidad como requisito necesario profundizaremos a continuación, por tratarse del elemento principal a estudiar dentro de una demanda por responsabilidad del Estado, y sin el cual no podría existir la obligación de indemnizar.

En lo que respecta a este elemento de responsabilidad, debemos indicar que, al no haber una infracción en el ejercicio de funciones, ni un daño atribuible a la entidad demanda, **resulta imposible que exista un nexo de causalidad entre el hecho y una omisión o actuación deficiente por parte del Estado**, por conducto del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial.

Al respecto, a nivel doctrinal el autor Libardo Rodríguez en relación con el nexo o relación de causalidad ha señalado lo siguiente:

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

Esa circunstancia ha sido explicada en la en la Sentencia de 17 de diciembre de 2015, emitida por la Sala Tercera, de la siguiente forma

“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 resultado de aquella actuación; no obstante, para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser apto o idóneo para causar dicho daño. Así las cosas, 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 fuerza mayor, caso fortuito, por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima.

...

En este sentido, para que proceda un reclamo indemnizatorio como el que hoy nos ocupa, **también debe estar plenamente acreditada la relación de causalidad directa entre la acción u omisión de la Administración y el daño generado.** Todo obedece únicamente a la responsabilidad del señor... lo que se infiere que **no existe un nexo causal entre el daño causado y la conducta omisa o culposa atribuible a la Policía Nacional o alguno de sus funcionarios.”** (El resaltado es nuestro).

Hechas las acotaciones anteriores, este Despacho cree conveniente referirse a la actividad probatoria, no sin antes advertir, que no compartimos el razonamiento al que llegó la parte actora con respecto a la cuantía que reclama en concepto de daño material y daño moral, tal como pasamos a exponer.

II. Actividad Probatoria.

La Sala Tercera dictó el Auto de Pruebas 583 de 13 de diciembre de 2021, por medio del cual se **admitió** a favor del demandante los documentos visibles en las

fojas 25-87 y 150-166 del expediente judicial, así como pruebas, periciales contables y psiquiátricas, entre otras (Cfr. fojas 176-180 del expediente judicial).

Así mismo se observa que el Tribunal **no admitió lo siguiente:**

“La prueba testimonial y de reconocimiento de contenido y firma de Carlo Mario Moreno Ramos, Médico Forense, suscriptor del Protocolo de Necropsia N° 019-08-22-085, correspondiente a Elías Alberto González Barrios (q.e.p.d.); y las pruebas testimoniales y de reconocimiento de contenido y firma de Isbeth Márquez, Milisa Madrid Cortez, Cynthia Castellero y Deika Cummings, peritos analistas de Toxicología Forense del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que suscribieron el Informe Pericial LT-10-70-3560-19; todas estas pruebas aducidas por la parte actora en el periodo de nuevas pruebas (Cfr. fs. 147-148 del expediente judicial).”

En cuanto a las pruebas admitidas a favor del accionante, esta Procuraduría debe recalcar que no habiéndose demostrado el nexo de causalidad entre la actuación imputada al ente demandado y el daño ocasionado, no tendría cabida entrar a valorar elementos de convicción tendientes a demostrar una responsabilidad extracontractual que como hemos visto no ha quedado demostrada. No obstante, esta Despacho es de la opinión que la parte recurrente no logró acreditar la cuantía a la que alegan tienen derecho, como detallamos a continuación.

En efecto, aunque el apoderado judicial de **Elías González Soto** solicitó al Tribunal la práctica una prueba pericial en materia psiquiátrica para que un perito idóneo determinara las afectaciones emocionales que sufren su mandante producto de los perjuicios morales que alega le han sido ocasionados, así como de una prueba pericial contable para determinar el alcance de los daños materiales alegados, **lo cierto es que las mencionadas experticias no pueden servir como base para comprobar el alcance de las cifras a la que estiman tienen derecho, puesto que, como hemos desarrollado a lo largo del presente escrito, la responsabilidad extracontractual del Estado a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no ha quedado demostrada.**

En efecto, el caudal probatorio inserto para fundamentar los daños materiales resarcibles no podrá constituirse como prueba cierta que pueda orientar al Tribunal sobre la cuantía en que deba tasar el daño, por las razones que hemos explicado

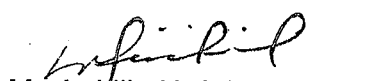
previamente. Por tanto, no es procedente acceder a la suma reclamada por el demandante, puesto los daños no han sido probados.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que el **Estado panameño**, por medio del **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial**, **NO ESTÁ OBLIGADO** al pago de la suma de **quinientos mil balboas (B/.500,000.00)**, en concepto de reparación por los daños y perjuicios, que reclama **Elías Alberto González Soto**, por el deceso de su hijo **Elías Alberto González Barrios (Q.E.P.D.)**.

Del Señor Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General