

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 348

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 5 de abril de 2016

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.

Contestación de la
demanda.

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

Acudo ante el Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, a fin de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se
contestan de la siguiente manera:

Primero: No consta; por tanto, se niega.

Segundo: No consta; por tanto, se niega.

Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 76 del expediente judicial).

Cuarto: Este no es un hecho, por tanto, se niega.

Quinto: Este es cierto, por tanto lo aceptamos (Cfr. foja 81 del expediente judicial).

Sexto: No es un hecho; por tanto, lo negamos.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, lo negamos.

Octavo: No es un hecho; por tanto, lo negamos.

Noveno: Este es parcialmente cierto, por tanto, lo negamos.

Décimo: Este hecho no nos consta, por tanto, lo negamos.

Décimo Primero: No es un hecho; por tanto, lo negamos.

Décimo Segundo: No es un hecho, por tanto, lo negamos.

Décimo Tercero: No es un hecho, por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

El actor sustenta su acción en la supuesta violación del literal a, del artículo 3 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, que entre las funciones del Ministerio de Obras Públicas describe la de ejercer la administración, supervisión e inspección de las obras públicas; infracción del artículo 11 del Decreto Ejecutivo 656 de 18 de julio de 1990, que se refiere a la Dirección Nacional de Administración de Contratos, su composición y funciones; y vulneración del artículo 12, de la Ley 22 de 2006, sobre Contrataciones Públicas, que se refiere a los derechos de las entidades contratantes (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Al respecto, es preciso indicar que el Decreto Ejecutivo 656 de 18 de julio de 1990, fue dejado sin efecto mediante el Decreto Ejecutivo 35 de 4 de marzo de 2008, "Por el cual se

aprueba la Estructura Organizativa del Ministerio de Obras Públicas”, Gaceta Oficial 26004, por lo que dado a no estar vigente la referida norma jurídica, mal se puede emitir concepto alguno respecto a su infracción en el caso bajo estudio.

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa del Estado panameño.

Conforme advierte este Despacho, el accionante **Eligio Antonio García Ríos**, pretende 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.

Este Despacho considera que 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 o perjuicio;* 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 Procuraduría estima 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 anterior 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).

A juicio 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 contexto, 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).

La anterior afirmación se trae al asunto bajo examen, 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, anexado 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 expuesto hasta aquí, permite afirmar que la supuesta falla imputada al Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Obras Públicas, en realidad recae en el Consorcio Transcaribe 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 expuesto, concluimos que la falla del servicio público en la presente controversia jurídica es atribuible a la empresa Consorcio Transcaribe 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.

En relación con 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 juicio de este Despacho, los supuestos daños causados al demandante, no fueron causados 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 contexto, 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.

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.**

Sobre este punto, 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 Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A.

Adicional a esto, 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).

Al confrontar los elementos que de manera abstracta se exponen en las sentencias reproducidas, con los elementos en los que **Eligio Antonio García Ríos** sustenta su pretensión, 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 solicita 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.

IV. Pruebas.

1. Se objeta por inconducente, con fundamento en el artículo 783 del Código Judicial, la prueba de informe dirigida a solicitar al hospital Dionisio Arrocha de la Caja del Seguro Social, el informe médico o copia autenticada del mismo en relación con el accidente que sufrió **Eligio Antonio García Ríos**, el día 20 de diciembre de 2014, ya que no se explica su pertinencia ni qué nuevo hecho puede demostrar, pues, no está en discusión el hecho de tránsito que se produjo en la fecha indicada.

2. Se Objeta por inconducente la evaluación psicológica a **Eligio Antonio García Ríos**, ya que su práctica resultaría ineficaz para la determinación del supuesto daño causado a éste; además, el actor incumple lo establecido en el artículo 967 del Código Judicial, puesto que no designa al perito que va a participar en dicha diligencia.

No obstante, en el evento que se admita la prueba, designamos como perito en representación de la parte demandada, al Licenciado **Alejandro Carrasquilla**, con cédula de identidad personal 8-162-2724, Psicólogo.

3. Se objeta por inconducente e ineficaz, con fundamento en el artículo 783 del Código Judicial, la prueba de inspección con la asistencia de peritos al vehículo marca Kia, tipo camioneta, color gris, año 2008, con matrícula 712119, ya que el actor no precisa cuál es el **carácter técnico o científico** de la prueba pericial ni indica el

nombre de la persona y **profesión del perito que debería participar en dicha diligencia**, desatendiendo lo dispuesto en el artículo 967 del Código Judicial.

Además, y sin perjuicio de lo señalado, la prueba solicitada, resulta inconducente, con fundamento en el citado artículo 783 de la misma excerta legal, puesto que desde el 20 de diciembre de 2014, cuando ocurrió el accidente en el que se vio involucrado el actor, a la fecha, ha transcurrido más de un (1) año, por lo que, por el transcurso del tiempo, el vehículo ha sufrido un deterioro adicional que no permitirá determinar sus condiciones al momento del accidente.

No obstante, en el evento que se admita la referida prueba aducida por el actor, **esta Procuraduría designa como perito**, en representación de la parte demandada, a Adelino Herrera, con cédula de identidad personal 7-115-75.

4. Se objeta la solicitud de ratificación de informe pericial de Alberto Jiménez González, puesto que guarda relación con un proceso ventilado en otra jurisdicción y porque en la elaboración del referido informe no pudo participar la Procuraduría de la Administración; razón por la cual, dicha prueba atenta contra el principio de igualdad de las partes establecido en el artículo 469 del Código Judicial.

5. Se aduce como prueba de la Procuraduría, prueba de informe, a fin que se requiera al Ministerio de Obras Públicas las actuaciones administrativas que guardan relación con el Contrato AL-1-13-13 suscrito entre ésta institución y

el Consorcio Transcaribe Trading/Constructora MECO S.A., incluyendo el pliego de cargos, y sirva para esclarecer las responsabilidades por daños y perjuicios, en su ejecución.

6. Se aduce como prueba de la Procuraduría, **prueba de informe**, a fin de oficiar al Municipio de Panamá, para que se sirva certificar si el vehículo con número de placa única 712119, consta de inspección y renovación de placa correspondiente al año 2016.

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

VI. Cuantía: Se niega la cuantía solicitada.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

