

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 727

Panamá, 25 de agosto de 2020

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Indemnización.**

El Licenciado Edwin H. González G., actuando en representación de **Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Hou**, solicitan que se condene al **Estado Panameño**, por conducto de la **Caja de Seguro Social**, al pago de B/.2,000,000.00, en concepto de daños y perjuicio que reclaman.

Contestación de la demanda.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, con el propósito 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 es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de los recurrentes considera infringidas las siguientes disposiciones:

A. El artículo 20 (numeral 6) del Reglamento Interno de Personal de la Caja de Seguro Social, aprobado a través de la Resolución 35,888-2004-JD de 15 de junio de 2004, modificado por la Resolución 48,460-2014-JD de 19 de agosto de 2014, que establece dentro de los deberes y obligaciones de los servidores públicos de la Caja de Seguro Social, la de ejecutar el trabajo de la forma correcta y honesta, con la dedicación y diligencia que el cargo requiere y mantener al día las labores que le han sido encomendadas (Cfr. fojas 12 a 13 del expediente judicial)

B. Los artículos 1644, 1644 A y 1645 del Código Civil, aprobado mediante Ley 2 de 22 de agosto de 1916 que, de manera respectiva, se refieren a la obligación de resarcir el daño causado, cuando se cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia; las definiciones de daño moral y material; y a la responsabilidad que le compete al Estado por las acciones de sus funcionarios (Cfr. fojas 13 a 17 del expediente judicial).

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en defensa de los intereses del Estado.

El 1 de agosto de 2019, **Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Hou**, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentaron ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, cuyo objeto es que se declare que el **Estado panameño y la Caja de Seguro Social, son solidariamente responsables por los daños y perjuicios**, que alegan haber sufrido como consecuencia del fallecimiento de la menor

Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.), al ser atropelladas por un vehículo propiedad de la entidad de seguridad social, conducido por el funcionario **Denzil Raúl Ameglio Rollizo**. Esta acción de reparación directa se fundamenta en el **numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial** (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

Los actores, **Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Hou**, sustentan su pretensión alegando que le corresponde, de manera solidaria, al **Estado panameño** y a la **Caja de Seguro Social** pagarles la suma de dos millones de balboas (B/.2,000,000.00), en concepto de indemnización debido que **Denzil Raúl Ameglio Rollizo**, el 16 de enero de 2018, día en que ocurrió el accidente de tránsito, se encontraba en ejercicio de sus funciones como servidor público de la citada entidad, mientras conducía un vehículo propiedad de la misma, y que como consecuencia de este hecho, fue declarado responsable mediante la Sentencia número 298 de 15 de agosto de 2018, emitida por el Juez de Garantías del Tercer Circuito Judicial de Panamá de la provincia de Panamá Oeste, por haber sido encontrado culpable como autor del delito contra la vida e integridad personal (homicidio culposo y lesiones personales) en perjuicio de la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong quien (q.e.p.d.), de ahí que surge la obligación civil de resarcirle a los demandantes los daños y perjuicios, que les fueron causados por la entidad demandada (Cfr. fojas 12 a 17 del expediente judicial).

Al sustentar la demanda contencioso administrativa de reparación directa que ahora ocupa nuestra atención, los actores aducen la violación del numeral 6 del artículo 20 del Reglamento Interno del Personal de la Caja de Seguro Social, y manifiestan que dicha institución tiene la obligación de mantener los vehículos de su propiedad en perfecto estado, ya que el automóvil conducido por el funcionario **Denzil Raúl Ameglio Rollizo**, el día en que ocurrió el accidente, no reunía los requisitos mínimos para su funcionamiento; es decir, presentaba problemas en la llanta trasera izquierda, aunado al hecho que el conductor del vehículo, debió extremar las medidas de seguridad, por las condiciones

atmosféricas presentadas el día del incidente; lo que hubiera evitado el deceso de las hoy víctimas; razón por la que considera que la entidad de seguridad social es solidariamente responsable del hecho ocurrido, donde perdieron la vida la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.) (Cfr. fojas 12 y 13 del expediente judicial).

Los recurrentes igualmente argumentan a favor de su pretensión, la violación de los artículos 1644, 1644 A y 1645 del Código Civil, y señalan que la falta de diligencia de la **Caja de Seguro Social**, en no tomar las previsiones en cuanto al mal estado del vehículo de su propiedad; es decir, el automóvil involucrado en el hecho de tránsito que ocasionó la muerte a la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.), constituye una falta en la prestación del servicio público adscrito a la institución, por lo que consideran que dicha omisión es responsabilidad de dicha entidad de seguridad social (Cfr. fojas 13 y 14 del expediente judicial).

Finalmente indican los actores, que **Denzil Raúl Ameglio Rollizo** al actuar en el ejercicio de sus funciones, y resultar responsable de la muerte a la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.), les produjo una grave afectación en sus sentimientos, apegos y creencias, emociones estas que comprenden el daño moral, y que los demandantes tienen la obligación de reparar a través de una indemnización, circunstancia que consideran se encuentra acreditada a través de la Sentencia 298 de 15 de agosto de 2018, emitida por el Juez de Garantías del Tercer Circuito Judicial de Panamá de la provincia de Panamá Oeste (Cfr. fojas 14 a 17 del expediente judicial).

Previo a proceder con la evaluación de los cuestionamientos que plantean los recurrentes en torno a los hechos que dieron lugar a la indemnización que reclaman, resulta pertinente dejar establecido que la responsabilidad extracontractual por falla de un servicio público surge a partir de la concurrencia de tres elementos, a saber: 1) La falla del servicio público por irregularidad, ineficacia 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 (Cfr. Sentencias de 30 de diciembre de 2011, Virna Ayala vs Estado panameño, por conducto del Viceministro de Seguridad Pública; y de 17 de agosto de 2012, Víctor Sánchez Polanco vs Estado panameño, por conducto del Ministerio de Educación).

Los artículos 1644, 1644 A y 1645 del Código Civil, normas que se dicen infringidas, según los demandante, giran en torno a la responsabilidad civil del Estado de resarcir, vía indemnización, los daños morales ocasionados por actos causados por conducto de un funcionario en ejercicio de sus funciones, derivada de hechos punibles.

A. En cuanto al daño moral:

El otro asunto por resolver, es la cuantificación de la indemnización por el supuesto daño moral causado a los señores **Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Hou** por el fallecimiento de la menor **Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.)** y de la señora **Yudong Hong (q.e.p.d.)**; es decir, la compensación económica para reparar el daño moral sufrido, que se traduce en estimar una suma de dinero por sentimientos y emociones, como el dolor, nostalgia, depresión, lo cual como señalamos anteriormente, es muy difícil determinar. Se trata de una tarea de valoración, que le corresponde al Tribunal, tal como lo establece el artículo 1644 A del Código Civil y la jurisprudencia nacional.

En tal sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 23 de julio de 2018, señaló:

“...La citada disposición establece como regla, para establecer la existencia del daño moral, que quien demanda el reconocimiento de este daño debe acreditar que se ha visto afectado en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, aspecto físico y la consideración que de sí misma tienen los demás; los que necesariamente tienen que recaer en la **naturaleza del derecho lesionado, el grado de responsabilidad del sujeto generador del daño, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias relativas al perjuicio reclamado.**

Como quiera que estos factores constituyen una herramienta de ayuda para la formación del criterio del juez, el cual también debe basar su pronunciamiento en el Principio de la Sana Crítica, esta Sala procede a establecer

la viabilidad o no de la pretensión del accionante, no sin antes dejar sentado que la Corte Suprema ha sido firme en sus criterios jurisprudenciales, al señalar que la determinación del daño moral debe hacerse de conformidad con las pruebas aportadas por el damnificado...” (Lo destacado es de la Procuraduría de la Administración)

Luego de un exhaustivo examen de las constancias procesales, no encontramos constancia en autos de elementos susceptibles de una valoración económica que fundamenten una solicitud de indemnización por la existencia de un daño moral.

Lo anterior conlleva que se deba desestimar la demanda y su cuantía, puesto que el apoderado judicial de los demandantes no ha aportado elementos objetivos y científicos que permitan determinar el daño moral alegado, del que se responsabiliza al **Estado panameño**, por conducto de la **Caja de Seguro Social**.

B. En cuanto al daño material o patrimonial:

Tradicionalmente el concepto de daños patrimoniales o materiales incluye tanto el daño emergente como el lucro cesante. Según indica Gilberto Martínez Rave, en su obra “Responsabilidad Civil Extracontractual”, por daño emergente se entiende el empobrecimiento directo del patrimonio del perjudicado y lo conforma lo que sale de éste para atender el daño y sus efectos o consecuencias. El lucro cesante lo define como “la frustración o privación de un aumento patrimonial. La falta de rendimiento, de productividad, originado en los hechos dañosos” (Cfr. Responsabilidad Civil Extracontractual, 8ª edición, Biblioteca Jurídica Diké, 1995, págs 194 y 195).

En atención a ese hecho, este Despacho observa que los actores alegan que la Caja de Seguro Social tiene la obligación de reparar los daños y perjuicios que les fueron causados, mediante una indemnización en dinero, **con independencia del daño material causado**; sin embargo, dentro del expediente que ocupa nuestra atención, aun cuando los demandantes no han determinado ninguna suma de dinero que sea representativa del daño material, lo cierto es, que la petición de indemnización realizada por los recurrentes, como ya hemos indicado en párrafos precedentes, pretende que se reconozca la responsabilidad

del Estado, como consecuencia de la comisión de un delito, por parte de un funcionario de la institución demandada, en el ejercicio de sus funciones, con sustento en el artículo **1644 A** del Código Civil, que señala entre otras cosas que, **el monto de la indemnización lo determinará el Juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.**

En relación con lo anterior, consideramos pertinente señalar, que la citada disposición establece como regla para fijar el monto indemnizatorio, que el juzgador aprecie los factores descritos en la norma, los cuales recaen en la naturaleza del derecho lesionado, **el grado de responsabilidad del sujeto generador del daño, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias relativas al perjuicio reclamado, factores éstos que constituyen una herramienta de ayuda para la formación del criterio del juez,** el cual debe basarse esencialmente en el principio de la sana crítica, toda vez que goza de amplios poderes discrecionales en materia de tasación de daños y perjuicios.

Esta Procuraduría debe advertir que, aun cuando los demandantes no han aportado pruebas que acrediten el daño material puesto que estamos frente a una acción indemnizatoria, en la que debe probarse el nexo causal entre el daño causado por el accidente de tránsito que ocasionó la muerte a la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.), y la actuación que se atribuye a la Administración Pública, en este caso de la Caja de Seguro Social, por estar involucrado un vehículo de propiedad de la citada entidad, conducido por un servidor público de la misma; lo cierto es que, este hecho no ocasionó ningún tipo de daño emergente, ni lucro cesante, que pudiera producir perjuicios patrimoniales, o la falta de rendimiento a la productividad de los demandantes o de las personas fallecidas, tal como se desprende de las certificaciones emitidas por: a) la Dirección Nacional de Ingresos y del Departamento de Cuentas Individuales de la Caja de Seguro Social, donde se deja constancia de las

cotizaciones registradas en el sistema Mainframe y del registro de inscripción de empleadores en la institución de seguridad social a nombre de Guoquan Hou, Jingwen Zhuo, Xin Yi Hou y Yudong Hong (q.e.p.d.); y, b) de la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias, que evidencia la cancelación o no registro de los avisos de operaciones a nombre de Guoquan Hou, Jingwen Zhuo, Xin Yi Hou y Yudong Hong (q.e.p.d.) (Pruebas 1, 2 y 3 aportadas por la Procuraduría de la Administración).

En este contexto, igualmente debemos destacar, que cuando ocurrió el accidente, el vehículo propiedad de la Caja de Seguro Social estaba respaldado por una póliza de seguro de automóvil que cubre indemnizaciones por fallecimiento, contratado con ASSA Compañía de Seguros, S. A., con una cobertura de cinco mil balboas (B/.5,000.00) por difunto, tal como lo establece el artículo 236 del Decreto Ejecutivo 640 de 27 de diciembre de 2006, por el cual se expide el Reglamento de Tránsito Vehicular de la República de Panamá, modificado por el Decreto Ejecutivo 958 de 10 de diciembre de 2010 (Cfr. Pruebas aportadas por la Procuraduría de la Administración).

En atención a ese hecho, resulta importante advertir que los demandantes **Guoquan Hou** y **Jingwen Zhuo**, suscribieron con ASSA Compañía de Seguros, S.A., cada uno un Finiquito, por la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00) por difunto, de ahí que les correspondió la suma total de diez mil balboas (B/.10,000.00), por ser dos (2) las personas fallecidas; situación que guarda relación con el reclamo número 20649595 en contra de dicho seguro, amparado por la póliza 02B-239490, que dan cuenta **de acuerdos suscritos con dicha compañía aseguradora, en donde se cubren montos indemnizatorios de daños surgidos por el accidente**, donde fallecieron la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.), al ser atropelladas por un vehículo propiedad de la Caja de Seguro Social, conducido por el funcionario Denzil Raúl Ameglio Rollizo, **cubriendo con ello, como ente solidariamente responsable, el derecho que le asiste a los demandantes** de percibir una indemnización por razón del siniestro ocurrido el día 16

de enero de 2018, con sustento en el **principio de la buena fe** que es uno de los principios generales que sirven de fundamento a nuestro ordenamiento jurídico, que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, **aplicable en las relaciones del Estado con sus administrados, pues, le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración**, y en este caso, es posible apreciar que ésta adoptó una conducta acorde con sus obligaciones y que fuera la más beneficiosa para los recurrentes, situación que debe resaltar el criterio de servicio público que debe imperar en todas las actuaciones de la Administración por encima de las condiciones formalistas (Cfr. Pruebas aportadas por la Procuraduría de la Administración).

En la Sentencia 23 de julio de 2003, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo se pronunció sobre el **principio de buena fe**, advirtiendo que el mismo resulta de obligatoria aplicación en las relaciones entre el Estado y el administrado, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“A criterio del Tribunal es pertinente la doctrina tribunalicia aplicada en casos similares a éste acerca del principio de buena fe en las actuaciones administrativas con énfasis en esa relación ineludible que existe entre la Administración Pública y los particulares. Y es que, como lo ha dejado sentado el Tribunal hace más de una década, ‘La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo’ (Cf. Sentencia de 13 de junio de 1991. Caso: El Contralor General de la República promueve contencioso de interpretación y valor legal de un Acuerdo celebrado entre la extinta Autoridad Portuaria Nacional y asociaciones sindicales portuarias del Puerto de Balboa y del Puerto de Cristóbal. Magdo Ponente: Arturo Hoyos).

El tratadista español Jesús González Pérez ha señalado que el ‘principio de buena fe debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados, pues le permite a éstos recobrar la confianza en la Administración consistente en que en el procedimiento para dictar el acto que dará lugar a las relaciones entre Administración y Administrado, aquélla no va a adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones’ (Esa opinión doctrinal ha sido recogida, por ejemplo, en sentencia de 19 diciembre de 2000).

Según resolución de 18 de mayo de 2001, en un asunto de reconocimiento de prestaciones por cambio de categoría, la Sala aplicó el comentado principio de la siguiente manera:

‘Debe entonces aplicarse al caso bajo estudio, el principio de buena fe, que es uno de los

principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, pues, al ser la señora Elsie de Ayuso clasificada en diferentes categorías como Terapista Ocupacional, de modo alguno puede ahora la administración desconocerle ese derecho y aún más ordenar mediante otro acto administrativo descontar una suma de dinero que por derecho percibió en concepto de sueldo y que corresponden a la diversas categorías a las que fue ascendida. Esta omisión no es imputable al administrado' Caso: Elsie de Ayuso versus IPHE. Magdo. Ponente. Arturo Hoyos).

Tal es la retoma del aforismo sobre la buena fe con carácter vinculante en el espacio público, que en Cartas Fundamentales como la colombiana de 1991 (artículo 83), está consagrado expresamente, en el sentido que 'Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas *deberán* ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas'.

Con una norma de este talante, señalan los comentaristas de esa Carta, se busca recuperar la practicidad y vigencia real del principio, extendiéndolo al ámbito del derecho público; en especial a las relaciones entre los particulares y las autoridades, para resaltar el criterio de servicio público que debe imperar en todas las actuaciones de la Administración por encima de las condiciones formalistas y entabadoras. Además, se aspira a convertir este derecho en criterio rector de todo el ordenamiento jurídico, convertirlo en fuente directa de derechos y obligaciones superando el criterio meramente interpretativo que se tenía de él (Cfr. Aplicaciones judiciales, legislación colombiana)."

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que el **Estado panameño**, por medio de la **Caja de Seguro Social**, no está obligado al pago de la suma de **dos millones de balboas (B/.2,000,000.00)**, en concepto de reparación por los daños y perjuicios, que reclaman **Guoquan Hou, Jingwen Zhuo y Xin Yi Hou**.

IV. Pruebas: Se **aportan** como pruebas documentales de la Procuraduría de la Administración

4.1. Original de la Nota DGCI-AL-158-2020 de 6 de julio de 2020 emitida por el Director General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias;

4.2. Original de la Certificación con número de control 2020-1964592, expedida el 6 de julio de 2020 emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias;

4.3. Original de la Certificación con número de control 2020-1964594, expedida el 6 de julio de 2020 emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias;

4.4. Original de la Certificación con número de control 2020-1964663, expedida el 6 de julio de 2020 emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias;

4.5. Original de la Certificación con número de control 2020-1964638, expedida el 6 de julio de 2020 emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias;

4.6. Original de la Certificación con número de control 2020-1964645, expedida el 6 de julio de 2020 emitida por la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Comercio e Industrias;

4.7. Original de la Nota DENL-N-080-2020 de 24 de julio de 2020 emitida por el Director Ejecutivo Nacional de la Caja de Seguro Social, a través de la cual se adjuntan el Memorando CIN-M-589-2020 de 10 de julio de 2020 del Departamento de Cuentas Individuales y Memorando DINAI-DIE-M-039-2020 de 9 de julio de 2020 de la Dirección Nacional de Ingresos, ambos de la entidad de seguridad social

4.8. Copias autenticadas de los Finiquitos; uno suscrito por **Guoquan Hou** con ASSA Compañía de Seguros, S.A., a través del cual recibió la suma de cinco mil balboas (B/.5,000.00); y, el otro firmado por **Jingwen Zhuo** con ASSA Compañía de Seguros, S.A., por medio del cual recibió la suma de cinco mil (B/.5,000.00), ambos como resultado del siniestro ocurrido el 16 de enero de 2018, y que guarda relación con el reclamo número 20649595 en contra de dicho seguro, como consecuencia del fallecimiento de la menor Lizbeth Alexandra Hou Zhuo (q.e.p.d.) y la señora Yudong Hong (q.e.p.d.), al ser

atropelladas por un vehículo propiedad de la Caja de Seguro Social, conducido por el funcionario **Denzil Raúl Ameglio Rollizo**.

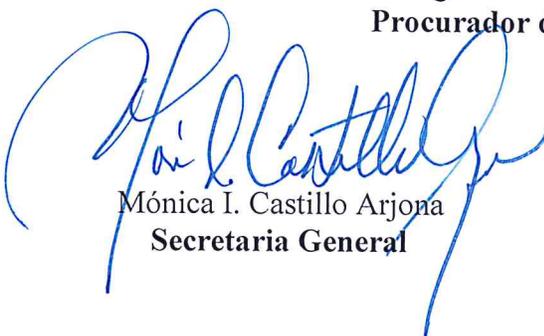
4.9. Se **objetan** los documentos presentados por los demandantes que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho: Se niega el derecho invocado por los demandantes.

VI. Cuantía: Se niega la cuantía indicada en la demanda.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 564-19