

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1175

Panamá, 12 de julio de 2022

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Indemnización.**

Contestación de la demanda.

Exp. 863832021

La Licenciada **Telvia Marianela Monteza Rodríguez**, actuando en su propio nombre y representación, solicita que se condene a la **Caja de Seguro Social (Estado Panameño)**, al pago de la suma de setecientos cincuenta y seis mil quinientos balboas (B/. 756,500.00), por los supuestos daños materiales y morales causados.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

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

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fojas 12-16 del expediente judicial).

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

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

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. foja 12-16 del expediente judicial).

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.

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La parte actora considera que la situación bajo estudio infringe las siguientes disposiciones del Código Civil:

A. El artículo 1644, que se refiere a "las obligaciones que nacen de culpa o negligencia", y que indica, que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Si la acción u omisión fuese imputable a dos (2) o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

B. El artículo 1644-A, el cual indica que dentro de los daños causados también se incluye el daño moral, y brinda una definición del mismo. (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

C. El artículo 1645, el cual advierte que las entidades estatales son igualmente responsables cuando el daño es cometido por algún funcionario en ejercicio de sus funciones (Cfr. foja 6 del expediente judicial)

D. El artículo 974, el cual sostiene que las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos, los cuasicontratos y de los actos y omisiones ilícitos (Cfr. fojas 6-7 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo a la información que consta en autos, el 21 de junio de 2013, ante el Centro de Recepción de Denuncias, el apoderado judicial de la Caja de Seguro Social presentó una denuncia en donde se manifestó que el empleador Administradora de Servicios Médicos, S.A., con número patronal 87-822-1540, adeudaba a la entidad

de seguridad social la suma de dieciocho mil ciento veintitrés balboas con setenta y cinco centésimos (B/.18,123.75), y de acuerdo a la documentación que registraba la institución afectada sus representantes legales eran Aquiles Humberto Espino y **Telvia Marianela Monteza Rodríguez**.(Cfr. foja 12 del expediente judicial).

En esta línea, mediante diligencia cabeza de proceso de 10 de julio de 2013, la Fiscalía Primera de Circuito del Segundo Circuito Judicial, aprehende conocimiento de las investigaciones y a través de providencia del 15 de noviembre de 2013, dicha agencia de instrucción dispone recibirle declaración indagatoria a las personas antes mencionadas (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

En este orden, mediante acto de audiencia preliminar el día 25 de julio de 2016, se dispone abrir causa criminal en contra de Aquiles Humberto Espino y **Telvia Marianela Monteza Rodríguez**, como presuntos infractores de delitos contra el orden económico, específicamente el de retención ilegal de cuotas obrero patronal (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

Una vez surtido el trámite legal correspondiente, el Juzgado Primero Municipal Penal del Segundo Circuito Judicial de Panamá, a través de la Sentencia N° de 31 de enero de 2020, decretó la absolución de Aquiles Humberto Espino y **Telvia Marianela Monteza Rodríguez**, de los cargos endilgados en contra de éstos (Cfr. fojas 12-16 del expediente judicial).

Con fundamento en lo previamente expuesto, la actora solicita a la Sala Tercera que se declare lo siguiente:

a) Que la Caja de Seguro Social es responsable de los perjuicios materiales y morales por ella sufridos (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

b) Que la entidad de seguridad social está obligada a pagarle a ésta una indemnización correspondiente por el daño causado por el mal funcionamiento de los servicios públicos (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

c) Que se ordene al Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, que se le pague a la demandante la suma de setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00) en concepto de daños morales, y la suma de seis mil quinientos balboas (B/.6,500.00) en concepto de daños materiales (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

d) Que la Caja de Seguro Social está obligada a pagar las costas, intereses legales y gastos del proceso que se hayan acumulado hasta la fecha del pago (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón a la demandante**; ya que carece de sustento la tesis planteada por ésta, pues de la relación de los hechos, así como de lo que se solicita, no se desprende con claridad en qué consisten los cargos de infracción aducidos o cual fue la supuesta prestación deficiente del servicio adscrito a la Caja de Seguro Social, tal como quedará demostrado en los párrafos que suceden.

Como primer punto y antes de entrar al fondo del asunto, esta Procuraduría observa que la parte actora solicita al Tribunal que declare que la Caja de Seguro Social está obligada a pagar las costas, intereses legales y gastos del proceso en los que se hayan incurrido (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Sobre el particular, vale la pena traer a colación la definición que de costas o gastos del proceso nos brinda el artículo 1069 del Código Judicial:

"Artículo 1069. Se entiende por costas los gastos que se nacen por los litigantes en el curso del proceso, para la conveniente y acertada defensa de sus derechos y comprenden:

1. El trabajo invertido por el litigante o por su apoderado en la secuela del proceso;
2. El trabajo en derecho, bien por la parte o por su apoderado ya sea verbal o ya sea por escrito;
3. Los gastos que ocasionan la práctica de ciertas diligencias, como honorarios de peritos y secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes.
4. ..."

Aclarada la definición anterior, cabe recordar que en virtud de los artículos 1077 (numeral 1) y 1939 (numeral 2) del Código Judicial, **no habrá condena en costas en los procesos en que sea parte el Estado, los municipios o las entidades autónomas.**

Ciertamente, las normas antes referidas son del tenor siguiente:

"Artículo 1077. No se condenará en costas a ninguna de las partes:

1. En los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas;
2. ..."

"Artículo 1939. En los procesos civiles el Estado y los Municipios gozarán de las siguientes garantías:

1. ...
2. No podrán ser condenados en costas..."

Al respecto, la Sala Tercera ha tenido ocasión de pronunciarse en cuanto a la imposibilidad de condena en costas en los procesos en que sea parte el Estado. Traemos a colación el extracto pertinente de la Sentencia de 12 de abril de 2016, la cual señala:

"Respecto al **reconocimiento de los gastos del proceso que reclama la actora, esta Corporación de Justicia debe recordarle a la apoderada judicial de la recurrente que no es factible acceder a esa pretensión, puesto que no se le puede atribuir esa carga al Estado por el gasto voluntario en el que ha incurrido la empresa ..., como producto de la presentación de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción bajo estudio, ya que las costas son los gastos que tienen los litigantes o sus apoderados en la secuela del proceso para la defensa de los derechos de su representado, o bien el trabajo en Derecho que aquellos realicen en el curso del mismo, de ahí que **en virtud de lo establecido en el numeral 2 del artículo 1939 del Código Judicial, en esos procesos, en los que el Estado o el Municipio es parte, no existe condena en costas.**" (Lo destacado es nuestro).**

Aclarado lo anterior, este Despacho observa que la actora manifiesta en su libelo haber sufrido daños y perjuicios al habersele involucrado e investigado en virtud de una denuncia interpuesta por la Caja de Seguro Social, dentro de un proceso penal,

cuyo cargo endilgado fue por un delito contra el orden económico, específicamente el de retención ilegal de cuotas obrero patronal; cargo del cual fue absuelta mediante la Sentencia N° 1 de 31 de enero de 2020, proferida por el Juzgado Primero Municipal Penal del Segundo Circuito Judicial de Panamá.

En este sentido, es necesario 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 daño o perjuicio 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.

Así, por daño debemos entender la lesión definitiva a un derecho o interés jurídicamente tutelado. No obstante, no todo daño es susceptible de reparación, sino aquel que revista el carácter de ser **antijurídico**. Por tanto, resulta indispensable en este tipo de procesos determinar en primer lugar la existencia del daño, y una vez establecida la realidad del mismo, se debe decidir su naturaleza, es decir, si el mismo puede calificarse o no como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, liberaría de toda responsabilidad al Estado.

En cuanto al daño antijurídico, la jurisprudencia ha señalado que la *"antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima"* (Cfr. Sentencia de 22 de junio de 2016).

La Sentencia de 22 de junio de 2016 continúa ilustrándonos acerca de la antijuridicidad del daño, al sostener lo que a seguidas copiamos:

“Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, **se ha señalado que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho** debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración.” (La negrita es nuestra).

Tal como se ha visto, la jurisprudencia ha sostenido que la fuente de responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria a derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, por lo cual éste se reputa indemnizable. **Esto significa obviamente que no todo perjuicio debe ser reparado porque puede no ser antijurídico**, y para saberlo será suficiente acudir a los elementos del propio daño que puede contener causales de justificación que hacen que la persona tenga que soportarlo.

En otras palabras, no toda incomodidad da lugar a una indemnización por daños y perjuicios, ya que **los ciudadanos están obligados a soportar ciertas cargas derivadas del ejercicio de la actividad jurisdiccional**, y solo en la medida que esta sea antijurídica, surge el deber de indemnizar, sin considerar la legalidad o no de la conducta del funcionario.

Sobre el particular, **debemos reiterar que no todo perjuicio causado como consecuencia de una providencia judicial tiene el carácter de ser indemnizable**. Lo que significa que en cada caso concreto se tiene que establecer si el daño sufrido es de aquellos que el afectado no está en obligación de soportarlo.

No puede considerarse, entonces, que **el Estado deba responder siempre que cause inconvenientes a los particulares en el desarrollo de la función de administrar justicia**; puesto que, en efecto, **la ley permite a los fiscales y jueces adoptar determinadas decisiones**, en el curso de los respectivos procesos,

en aras de establecer el esclarecimiento de la verdad, y **los administrados deberán soportar algunas incomodidades que tales decisiones les causen.**

En resumidas cuentas, en el desarrollo de su función de administrar justicia, el Estado debe adoptar medidas necesarias para investigar los delitos, y **aunque toda investigación genera inconvenientes a las personas señaladas como posibles autores, éstas deben soportarlos**, a menos que demuestren que se les ha impuesto una carga excepcional, **situación que no se configura en el presente caso.**

Teniendo en cuenta lo antes dicho, este Despacho observa que el daño alegado por la demandante, a pesar de que el mismo le pudo haber causado algunos inconvenientes, **no es antijurídico**, puesto que **el alegado daño que la recurrente tuvo que soportar como consecuencia del proceso penal del que fue objeto, no excede los términos establecidos en el Código Penal para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado**, tal como pasaremos a explicar.

El Código Penal vigente al momento de los hechos, ha planteado que **el daño llamado a soportar por una persona que es sometida a los rigores de una investigación penal y luego es declarada sobreseída o absuelta, puede incluir hasta dos (2) años de prisión preventiva**, y así lo indica taxativamente el artículo 130 de dicha excerta legal:

“Artículo 130. El Estado estará obligado a la reparación civil **cuando el imputado sea sobreseído o absuelto, si ha permanecido en detención provisional por más de dos años.**”
(Lo destacado es nuestro)

Siendo así las cosas, este Despacho no observa que **Telvia Marianela Monteza Rodríguez haya estado detenida en algún momento**, por el contrario de las piezas procesales se desprende que la recurrente **ni siquiera fue indagada**. En efecto, si bien la demandante fue investigada y posteriormente absuelta, la información que obra en autos permite determinar que la misma **no estuvo**

detenida más de dos (2) años como lo exige la norma previamente citada, caso en el cual hubiera habido lugar para una eventual indemnización por daños y perjuicios.

Como corolario a todo lo establecido y como quiera que el daño antijurídico no ha sido probado, corresponde de igual manera referirnos al nexo causal. Así las cosas, este Despacho no advierte algún nexo de causalidad entre la Caja de Seguro Social, como entidad generadora del supuesto daño, y el daño alegado por la parte actora. Basta tomar en consideración que la entidad de seguridad social no ejerció la acción penal en contra de **Telvia Marianela Monteza Rodríguez**, tal como se desprende de las piezas procesales, puesto que fue la Fiscalía Primera de Circuito del Segundo Circuito Judicial quien llevó a cabo la instrucción del sumario y posterior solicitud de llamamiento a juicio (Cfr. fojas 12-16 del expediente judicial).

En resumen, para la imputación de un daño antijurídico al Estado, es necesario que se haya acreditado la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios que se alegan, situación que no ha ocurrido en el presente caso.

La Sala Tercera ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de la ausencia de responsabilidad estatal en investigaciones penales cuando no se ha demostrado el daño antijurídico y el nexo de causalidad. Muestra de ello podemos observar en la Sentencia de 22 de junio de 2016, que a letra dice:

"...

Esto quiere decir que **la medida adoptada por el Ministerio Público está legalmente adoptada**, por lo cual **no le es dable a esta Superioridad acceder a la pretensión de indemnización solicitada por la parte actora.**

De las citadas normas se deduce que **sólo existe falla en el servicio cuando el Estado incumpla con su contenido obligacional de detener o privar de la libertad a personas sin mandamiento escrito y sin las formalidades establecidas por la ley para tales efectos**, es decir que al contar con una autorización legal y cumplir con los parámetros razonables de la

detención establecidos en nuestra normativa jurídica no se estaría generando un daño antijurídico.

En este orden de ideas, es de lugar citar el siguiente extracto doctrinal:

'Cuando se pretenda obtener indemnización de perjuicios por la causa invocada por la parte actora, el demandante debe demostrar que la detención preventiva que se dispuso en su contra fue injusta e injustificada, así habiéndose producido la detención preventiva por una providencia judicial la fuente de responsabilidad no sería otra que el error jurisdiccional y para que la responsabilidad estatal resulte comprometida por el error jurisdiccional, como ya lo ha dicho la sala, se requiere que la providencia a la cual el mismo se imputa contenga un decisión abiertamente ilegal". (pag.361, Tesouro de Responsabilidad Extracontractual del Estado, Enrique Gil Botero Jurisprudencia 1991-2011, III, Vol 2, Editorial Temis)'

...

En consecuencia, **no se ha producido ninguna falla de la administración, a cargo de la Caja de Ahorros o en su defecto del Ministerio Público, por la mala prestación de los servicios a cargo del Estado por la falta o ausencia de prestación**, es decir por omisión, entendiendo que en esta ocasión el Estado utilizó a través de sus instituciones todos los medios de que dispone para lograr la garantía y seguridad, real, de los bienes jurídicos y derechos de los administrados...

...

Por consiguiente, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo), de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ACCEDE** a las pretensiones contenidas en la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios, interpuesta por el Licdo. ..., en representación de..." (La negrita es nuestra).

Por todas las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita **al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, NO ES RESPONSABLE de pagar a la demandante** la suma de setecientos cincuenta y seis mil quinientos balboas (B/. 756,500.00), por los supuestos daños materiales y morales causados.

IV. Pruebas.

4.1. Se **objetan** las pruebas documentales visibles en las fojas 9-10 del expediente judicial por ineficaces e inconducentes, puesto que constituyen comprobante de cobro o pago de honorarios profesionales de abogado, lo cual se considera como costas del proceso, y como ya hemos advertido al inicio de este escrito, el Estado nunca podrá ser condenado en costas, a la luz de lo dispuesto en los artículos 1077 (numeral 1) y 1939 (numeral 2) del Código Judicial.

4.2. Se **objeta** el documento visible a foja 11 del expediente judicial, ya que el mismo consiste en un dictamen médico acerca del estado de salud que le fue causado a raíz del proceso penal al que se vio expuesta, lo cual a todas luces constituye una prueba preconstituida lo cual **es violatorio del artículo 469, en concordancia con el artículo 846, ambos del Código Judicial, relativos al reconocimiento de los principios constitucionales y generales del Derecho Procesal; entre éstos, el debido proceso (que incluye el de contradictorio) y de igualdad procesal de las partes, y el derecho al contradictorio**, puesto que no se le permite la oportunidad a la entidad demandada, representada en este proceso por la Procuraduría de la Administración, para intervenir en ella.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

VI. Cuantía: Se niega la cuantía de la demande.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General