

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 257

Panamá, 28 de enero de 2022

Proceso Contencioso
Administrativo de
Indemnización.

Contestación de la demanda.
Expediente 1073922021

El Licenciado Carlos Manuel Herrera Morán, actuando en nombre y representación de **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán** (en su calidad de madre del menor J.D.F.R., Q.E.P.D.), solicita que se condene al **Estado Panameño**, por conducto de la **Policía Nacional** y el **Ministerio de Gobierno**, al pago de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales, incurridos por funcionarios en el ejercicio de sus funciones o so pretexto de ejercerlas, adscritos a dichas instituciones.

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 No.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.

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

A. El artículo 13 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, norma que señala que los miembros de la Policía Nacional, en el desempeño de sus labores profesionales y su relación con la comunidad, les corresponde proteger la dignidad humana, respetar y defender los derechos humanos de los nacionales (Cfr. fojas 12-13 del expediente judicial);

B. El artículo 35 del Reglamento Interno Modelo de los Centros de Custodia y Cumplimiento de Adolescentes de Panamá, aprobado mediante Resolución Nº169 de 14 de agosto de 2006 emitida por el Ministerio de Desarrollo Social, que señala que todas las actuaciones del Agente Socializador deben tener como finalidad la resocialización y deben

constituirse en modelos de convivencia pacífica y democrática (Cfr. fojas 13-14 del expediente judicial);

C. El artículo 129 del Código Penal, que establece, que los autores y los partícipes están obligados solidariamente al pago de los daños y perjuicios, y que además están obligados solidariamente con los autores y los partícipes del hecho punible, al pago de los daños y perjuicios, las personas señaladas en el artículo 1645 del Código Civil (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial); y,

D. Los artículos 977, 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 las obligaciones que nacen de los delitos o faltas, se regirán por las disposiciones del Código Penal; 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 15-19 del expediente judicial).

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

El 1 de noviembre de 2021, **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán**, actuando por conducto de su apoderado judicial, presentó 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, la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno, son solidariamente responsables por los daños y perjuicios**, que alega haber sufrido a consecuencia del fallecimiento del menor José David Frías Rentería (q.e.p.d.), como resultado de un incendio en el Centro de Cumplimiento de Tocumen donde se encontraba recluso, suceso ocurrido el 9 de enero de 2011, donde estuvieron involucrados funcionarios de las entidades demandadas (Cfr. fojas 3-21 del expediente judicial).

Conforme a lo expresado, la presente demanda contencioso administrativa de indemnización, se fundamenta sobre la base del numeral **9 del artículo 97 del Código**

Judicial, que se refiere a las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, en virtud de los 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 (Cfr. fojas 3-5 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación de nuestro criterio veamos el contenido del numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial:

“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.

...

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.

...” (Lo resaltado es de esta Procuraduría).

La actora, **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán**, sustenta su pretensión alegando que le corresponde, de manera solidaria, al **Estado panameño**, la **Policía Nacional** y el **Ministerio de Gobierno**, pagarle la suma de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), en concepto de indemnización debido que los miembros de la Policía Nacional, **Luis Carlos Ortega Montenegro**, **Ángel Batista Rivas**, **Eduardo Enrique Barreno Bernal**, **Joel Alexis Rodríguez Agrazal** y **Maykol Ariel González Sánchez**, como autores del delito de homicidio en grado de consumación; **Ernesto Rogelio Blake Luke**, **Darío Caballero**, y el custodio civil del Centro de Cumplimiento de Menores de Tocumen, **Guillermo Erasmo Ábrego García**, como autores del delito de castigo infamante, vejación o medidas arbitrarias, en perjuicio de varios menores de edad reclusos en el Centro de Cumplimiento de Tocumen, entre

estos, el adolescente José David Frías Rentería (q.e.p.d.), el 9 de enero de 2011, día en que ocurrió el siniestro, se encontraban en ejercicio de sus funciones como servidores públicos de las citadas entidades (Cfr. fojas 3-19 del expediente judicial).

Como consecuencia de este hecho, se dictó a este respecto, la **Sentencia Nº1-P.I. de once (11) de enero de dos mil dieciséis (2016)**, emitida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, dentro de la causa criminal seguida a **Joel Alexis Rodríguez Agrazal, Maykol Ariel González Sánchez, Luis Carlos Ortega Montenegro, Iris Nedelka Cedeño Fernández, Eduardo Enrique Barreno Bernal, Guillermo Erasmo Ábrego García, Ernesto Rogelio Blake Luke, Alexander Antonio De Gracia Morales, Eduardo Valdés Luna, Luz María Padilla, Ángel Batista Rivas y Darío Caballero**, a través de la cual se les declaró culpables por el delito de Homicidio en grado de consumación, así como del delito Contra la Libertad (castigo Infamante, Vejación y Medidas Arbitrarias), en perjuicio, entre otros, del menor José David Frías Rentería (q.e.p.d.) (Cfr. foja 24 y reverso del expediente judicial).

El Fallo mencionado en el párrafo anterior, fue notificado personalmente a las partes involucradas en el proceso; no obstante, la decisión fue apelada y sustentada en tiempo oportuno por la Fiscal Primera Superior del Primer Distrito Judicial, por los abogados defensores y los apoderados de los sentenciados (Cfr. foja 37 del expediente judicial).

Según las constancias procesales, el **veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)**, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, resolvió los recursos de apelación presentados, lo que dio lugar a que la **Sala Segunda de lo Penal reformara la Sentencia Nº1-P.I. de once (11) de enero de dos mil dieciséis (2016)**, proferida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial, y en su lugar se **absuelve a Iris Nedelka Cedeño Fernández**, de los cargos que le fueron formulados, y se **confirma** la Sentencia en todo lo demás, con el salvamento de voto del Magistrado José Ayú Prado Canals. Dicha **Resolución quedó ejecutoriada y en firme el seis (6) de noviembre de 2020**,

de ahí que surge la obligación civil de resarcirle a la accionante los daños y perjuicios, que les fueron causados por las entidades demandadas (Cfr. fojas 24 y reverso, 37 del expediente judicial).

Al sustentar la demanda contencioso administrativa de reparación directa que ahora ocupa nuestra atención, la actora aduce la violación de los artículos 13 de la Ley 18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional y 35 del Reglamento Interno Modelo de los Centros de Custodia y Cumplimiento de Adolescentes de Panamá, aprobado mediante Resolución N°169 de 14 de agosto de 2006 emitida por el Ministerio de Desarrollo Social, por considerar, por un lado, que, *“...el comportamiento desplegado por las unidades de la Policía Nacional, no se adecuó a los deberes oficiales de desempeño profesional y protección a la vida y dignidad humana que preceptúa dicha norma.”*, y por la otra, *“...el comportamiento desplegado por parte del custodio civil del Centro de Cumplimiento de Tocumen, no se adecuó a los criterios de actuación de convivencia pacífica, democrática y sin discriminación, que establece dicha norma.”* (Cfr. fojas 12-14 del expediente judicial).

La actora también sustenta su pretensión, alegando la supuesta violación de los artículos 129 del Código Penal y 977 del Código Civil, cuyos cargos de infracción se resumen en el argumento que todos los miembros de la Policía Nacional y el custodio civil del Centro de Cumplimiento de Menores de Tocumen, que fueron condenados a través de la **Sentencia N°1-P.I. de once (11) de enero de dos mil dieciséis (2016)**, tienen como víctima en común al menor al José David Frías Rentería (q.e.p.d.), por lo que dicha declaratoria de responsabilidad produce obligaciones y éstas se extienden, solidariamente, hacia las personas o entes señalados en el artículo 1645 del Código Civil, entre los que figura el Estado, por razón de daños causados por conducto de sus funcionarios (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

En este sentido, explica el apoderado judicial de la accionante que, la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán**, como

consecuencia del fallecimiento del menor José David Frías Rentería (q.e.p.d.), nace del delito de Homicidio en grado de consumación cometido por los miembros de la Policía Nacional **Luis Carlos Ortega Montenegro, Ángel Batista Rivas, Eduardo Enrique Barreno Bernal, Joel Alexis Rodríguez Agrazal y Maykol Ariel González Sánchez;** y del delito de castigo infamante, vejación o medidas arbitrarias cometidos por **Ernesto Rogelio Blake Luke, Darío Caballero,** y el custodio civil del Centro de Cumplimiento de Menores de Tocumen **Guillermo Erasmo Ábrego García,** funcionarios de la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno,** durante el ejercicio de sus funciones oficiales, declarado en la **Sentencia N°1-P.I. de once (11) de enero de dos mil dieciséis (2016),** dictada dentro de la causa seguida a los prenombrados. Agrega que, siendo la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno** instituciones del Estado, le corresponde a éstas la obligación de indemnizar a la recurrente, por los perjuicios sufridos (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

También considera que ha sido vulnerado el artículo 1644 del Código Civil, que establece la obligación de reparar el daño causado a otro, ya sea por acción u omisión interviniendo culpa o negligencia. Este concepto de infracción lo explica, argumentando que la **Sentencia N°1-P.I. de once (11) de enero de dos mil dieciséis (2016),** es una declaratoria de responsabilidad penal, que produce una obligación de reparar los daños causados con los delitos cometidos, tal cual lo dispone el citado artículo (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Continúa manifestando que se infringió el artículo 1644-A del Código Civil, según el cual el Estado, y sus instituciones como lo son la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno,** están obligadas a reparar el daño moral, independientemente del daño material que se haya causado, conforme lo dispuesto en el artículo 1645 del Código Civil, situación que encuentra respaldo en la sentencia condenatoria dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial (Cfr. fojas 17-19 del expediente judicial).

Finalmente, señala la actora que del delito surge la acción civil para la reclamación de la indemnización por los daños que se causen a la víctima del hecho ilícito, de lo que resulta que, acreditada la ocurrencia del delito así como la responsabilidad, surge la obligación de reparar los daños causados que, han de recaer de manera directa en la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno**, y por ende, en el Estado, por tratarse el acto dañoso e ilícito, de un hecho imputado a servidores públicos, en ocasión del ejercicio de sus funciones; de ahí que la señora **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán**, también tiene el derecho de exigir al Estado la reparación de los daños causados por los hechos cometidos por los miembros de la Policía Nacional y el custodio civil del Centro de Cumplimiento de Menores de Tocumen (Cfr. fojas 16-17 del expediente judicial).

Previo a proceder con la evaluación de los cuestionamientos que plantea la recurrente en torno a los hechos que dieron lugar a la indemnización que reclama, resulta pertinente indicar que la demandante señala dentro de las normas que se dicen infringidas los artículos 1644, 1644 A y 1645 del Código Civil, las cuales, giran en torno a la responsabilidad civil del Estado de resarcir, vía indemnización, los daños morales y materiales ocasionados por actos causados por conducto de un funcionario en ejercicio de sus funciones, derivada de hechos punibles, **por lo que nos encontramos frente a la responsabilidad extracontractual u objetiva del Estado.**

En relación con lo anterior, a través de la Sentencia de 7 de diciembre de 2016, la Sala Tercera, al analizar una demanda de indemnización similar a la que nos ocupa hizo referencia a la responsabilidad extracontractual del Estado y su fundamento constitucional y legal en los siguientes términos:

“Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala ha conceptuado que tiene su fundamento en las normas de la Constitución Política, específicamente en lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Carta Magna, contenidos en el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales. Así el artículo 17, en mención, establece la concepción social de los fines del Estado, al preverse que las autoridades de la República serán instituidas para proteger en sus vidas, honras y

bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; y por su parte, el artículo 18 de la Constitución Política contiene el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos por infracción a la Constitución o la Leyes, o por extralimitación de funciones.

Previo a ello precisa indicar que dicho fundamento legal y Constitucional de la responsabilidad extracontractual u objetiva del Estado se encuentra expuesto por esta Sala en Sentencia de 24 de mayo de 2010, 2 de febrero de 2009 y 2 de junio de 2003, que en lo pertinente dice:

‘Para resolver, claro es que el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado en nuestra legislación se deriva de lo que está contenido en los artículos 1644 y 1645 del Código Civil, y con la modificación de la que este último fue objeto mediante la Ley N°18 de 31 de julio de 1992, importante resulta señalar que está expresamente contemplada al prever ‘la responsabilidad directa del Estado’ cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada dentro del ejercicio de sus funciones. Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala ha conceptuado que tiene claro fundamento en las normas de la Constitución Nacional, que en nuestro medio están previstas en el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 1º, sobre las Garantías Fundamentales, específicamente los artículos 17 y 18. Así vemos que en el artículo 17 de la Constitución Nacional se instituye la concepción social de los fines del Estado, al preverse que ‘las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vidas, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción...’. Por su parte, el artículo 18 de la Constitución Nacional prevé el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos por infracción a la Constitución o de la Ley o por extralimitación de funciones en el ejercicio de ésta. Dicha responsabilidad extracontractual tiene, pues, un fundamento de derecho público, postura que ha sido también la mantenida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en Colombia en relación con el artículo 16 de la Constitución de 1886 de ese país, norma que es el antecedente del artículo 17 de nuestra Constitución. (Cfr. Ureta Manuel S., ‘El Fundamento Constitucional de la Responsabilidad Extracontractual del Estado’, en La Responsabilidad de la Administración Pública en Colombia, España, Francia e Italia, autores varios, Universidad Externado de Colombia, 1986, págs. 163 a 181.)’

La Sala estima oportuno reiterar que en la doctrina, autores como Roberto Dromi, se inclinan en ese sentido y además sostiene que, ‘la responsabilidad del Estado existe sea que los agentes estatales actúen con o sin culpa y aunque nazca de un acto legítimo, pues su antijuricidad surgirá de su vulneración a la Constitución...que protege a los habitantes contra cualquier daño injustamente inferidos a sus derechos individuales...con esto se abre el camino a una concepción objetiva de la

antijuricidad poniendo de relieve los elementos daños e injusticia por encima del concepto clásico de culpa...' También destaca que la jurisprudencia admite la responsabilidad del Estado, pero siempre tomando en cuenta la relación causal a fin de determinarla. (Derecho Administrativo, 7 Edición actualizada, Buenos Aires, 1998, págs. 816-817 y 836). En esa misma línea de pensamiento Gilberto Martínez Rave enfatiza que la responsabilidad extracontractual objetiva por parte del Estado tiene por finalidad 'restablecer el equilibrio económico roto cuando se lesiona un patrimonio particular por parte de la administración pública...' (La Responsabilidad Civil Extracontractual, 10° Edición, Editorial Temis, S. A., Colombia 1998, Pág. 363).

Dentro de este contexto, cabe advertir que la responsabilidad extracontractual o la obligación de reparar los daños causados por acciones u omisiones tiene su fundamento legal en el Código Civil, Capítulo II, Título XVI, Libro IV, artículos 1644 y siguientes. Dentro de las normas mencionadas se dispone que también están obligados a reparar directamente los daños aquellas personas que deben responder por quienes causaron dicho daño, señalándose expresamente que *'El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones'* (párrafo cuarto del artículo 1645 del Código Civil) quedando así establecida la responsabilidad directa del Estado, con las modificaciones de que fue objeto el Código Civil, mediante la Ley N°18 de 31 de julio de 1992. Este aspecto queda claramente expuesto en la Sentencia de 12 de agosto de 1994, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la Consulta de Inconstitucionalidad presentada por la licenciada Elitza A. Cedeño, Magistrada del Primer Tribunal Superior de Justicia, en contra del último párrafo del artículo 200 del Código Judicial, dentro del Proceso Ordinario: Orlando E. González S., en representación de las Sociedades Kreport Investment, Inc., y Corporación de Inversiones Navales, S. A. Vs el Juez Segundo del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá:

'De este modo, la evolución del concepto de responsabilidad desembocó en la mencionada 'responsabilidad directa del Estado' en la que a éste se le considera responsable de los daños que en el ejercicio de la actividad pública ocasionen sus funcionarios. Opera así, un traspaso al Estado de las obligaciones dimanantes de la responsabilidad de dichos funcionarios, lo que no sólo se funda en la necesidad de colocar al particular afectado frente a un deudor (el Estado) de suficiente solvencia, sino también, como postula FORSTHOFF, 'en la circunstancia de que es él el que forma a los funcionarios, los examina, los coloca en el puesto conveniente, los tiene disciplinariamente en sus manos y es, íntegramente, el señor del servicio dentro del cual acaece la acción que obliga a la compensación por daño' (FORSTHOFF, Ernst. citado por ESCOBAR GIGENA, Julio. Op. cit., pp. 73-74).

Con el transcurso del tiempo, las distintas legislaciones recogieron en alguna medida los fundamentos de la

‘responsabilidad directa del Estado’, de la que ya se habían hecho eco la doctrina y la jurisprudencia.

En nuestra legislación, el artículo 1644 del Código Civil preceptúa que ‘el que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado’. Por su parte, el artículo 1645 ibidem dispone que la obligación que impone el artículo 1644 es exigible no sólo por los actos y omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder. El párrafo 4º de este artículo 1645 del Código Civil, recientemente modificado, establecía que el Estado era responsable por los daños causados por los actos u omisiones culposos o negligentes de sus agentes especiales, es decir que no responsabilizaba al Estado por el daño causado por el funcionario a quien propiamente correspondiera la gestión realizada. Sin embargo, con las modificaciones introducidas al artículo 1645 y, en particular, al aludido párrafo, mediante la Ley Nº 18 del 31 de julio de 1992, se estableció en forma clara y expresa la ‘responsabilidad directa del Estado’, al disponer la comentada norma que, en los casos del artículo 1644 ya citado, ‘El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones’...”

Dentro del contexto anteriormente expresado, y establecido que estamos frente a la responsabilidad civil derivada del delito, donde el Estado, está llamado a responder de forma solidaria, como garante de la indemnización del daño causado por el agente o servidor público, y de forma directa por la misma causa, es necesario acotar que en el presente proceso se encuentra acreditado que el hecho generador del daño cuya reparación se solicita, es el incendio ocurrido en el Centro de Cumplimiento de Tocumen donde se encontraba recluso el menor que falleció a consecuencia del mencionado siniestro, donde estuvieron involucrados funcionarios de las entidades demandadas, cuando se encontraba en el ejercicio de sus funciones el día el 9 de enero de 2011, donde pierde la vida el menor José David Frías Rentería (q.e.p.d.), y que como resultado fueron declarados penalmente responsable por el delito de Homicidio en grado de consumación, los miembros de la Policía Nacional **Luis Carlos Ortega Montenegro, Ángel Batista Rivas, Eduardo Enrique Barreno Bernal, Joel Alexis Rodríguez Agrazal y Maykol Ariel González Sánchez**; y por el delito de castigo infamante, vejación o medidas arbitrarias, el funcionario

Ernesto Rogelio Blake Luke, Darío Caballero, y el custodio civil del Centro de Cumplimiento de Menores de Tocumen **Guillermo Erasmo Ábrego García**, servidores públicos de la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno**, durante el ejercicio de sus funciones oficiales, tal como se estableció en la **Sentencia Nº1-P.I. de once (11) de enero de dos mil dieciséis (2016)**.

Por consiguiente, la responsabilidad patrimonial exigida al Estado es de naturaleza extracontractual, situación acorde con la causa de pedir de la parte actora que se encuentra fundada en que se ha cometido un delito por varios servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, lo que nos lleva al régimen de responsabilidad civil del Estado derivada del delito, establecida en el artículo 129 del Código Penal de 2007, vigente a la fecha en que ocurrió el siniestro del cual se deriva la obligación exigida, que contempla dicho principio para aquellas personas que resulten declaradas culpables, supuesto que se extiende solidariamente al Estado de la siguiente manera:

“Artículo 129. Los autores y los partícipes están obligados solidariamente al pago de los daños y perjuicios. También están obligados solidariamente con los autores, y los partícipes del hecho punible, al pago de los daños y perjuicios, las personas señaladas en el artículo 1645 del Código Civil.”

Dentro de este contexto, cabe advertir que la responsabilidad extracontractual o la obligación de reparar los daños causados por acciones u omisiones tiene su fundamento legal en el Código Civil, artículos 1644, 1644 A y siguientes.

Dentro de las normas mencionadas se dispone que también están obligados a reparar directamente los daños aquellas personas que deben responder por quienes causaron dicho daño, señalándose expresamente el Estado. En ese orden de ideas el artículo 1645 del Código Civil establece lo siguiente:

“Artículo 1645: La obligación que impone el artículo 1644 es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes debe responder.

...

El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario público a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones.

El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones.

...

La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas de derecho privado en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño.”

Al hacer responsable directo al Estado, a las instituciones descentralizadas del Estado y a los Municipios, esta disposición no hace ninguna distinción en cuanto a categorías o tipos de funcionarios o servidores públicos, únicamente exige como requisitos:

- a. La producción de un daño;
- b. Que el daño sea causado por el funcionario a quien propiamente le corresponda la gestión practicada, por acción u omisión culposa o negligente, y,
- c. Que dicha gestión se realice dentro del ejercicio de sus funciones.

Lo anteriormente expuesto significa, que si la actividad jurisdiccional o de administrar justicia se proporciona de manera defectuosa o deficiente, de modo que de su prestación resulte un perjuicio o un daño a una o ambas partes del proceso, la responsabilidad será exigible mediante una acción directa ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa que, en nuestro medio, es ejercida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En caso que el daño se cause como resultado de la comisión de un delito sobre su autor recaerá la responsabilidad que del mismo se derive y el Estado responderá subsidiariamente si el delito lo comete el funcionario público con motivo del desempeño de su cargo.

Como hemos visto, en el caso en cuestión se trata de establecer la responsabilidad del Estado panameño, por lo que debemos señalar, en primer término, que la actora

presenta la demanda de indemnización, a efectos que la Sala Tercera condene al Estado panameño por conducto de la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno**, por lo daños y perjuicios (daño material y moral), ocasionados a su persona, cuyas cuantías se detallan a continuación:

III. LO QUE SE DEMANDA:

Con la presente demanda se pretende que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia del Procurador de la Administración y previo cumplimiento de los trámites establecidos en la Ley, formule las siguientes declaraciones:

...

2. Que como consecuencia de la anterior declaración de responsabilidad, se condene a pagar a la parte demandada a favor de **TERESA YACSENIA RENTERÍA GUZMÁN**, madre de **JOSÉ DAVID FRÍAS RENTERÍA (Q.E.P.D.)**, la suma de Tres Millones de Balboas (B/. 3.000,000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales, más costas, gastos legales e intereses, hasta la total cancelación de esta obligación, sin perjuicio que en el presente proceso judicial se pruebe que nuestra representada tiene derecho a percibir un pago por una suma de dinero superior, como resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, en cuyo caso pedimos que se condene a la parte demandada a pagar dicha suma superior.

3. Que la **cuantía de indemnización, salvo mejor tasación del Tribunal, quede establecida de la siguiente manera:** la suma de Un Millón de Balboas (B/. 1.000,000.00) en concepto de daño material y la suma de Dos Millones de Balboas (B/. 2.000,000.00) en concepto de daño moral. (El resaltado es nuestro) (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Ahora bien, el principio fundamental del derecho a la indemnización es el resarcimiento económico, pago o compensación por un daño o perjuicio causado. En ese sentido, el daño resarcible como el menoscabo que se experimenta en el patrimonio por el detrimento de los valores económicos que lo componen (daño patrimonial o material), y también la lesión de sentimientos, al honor o las afectaciones (daño moral).

Con base a estos conceptos, y en cuanto al elemento de presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado, este Despacho es del criterio, que frente a lo pedido por la señora **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán**, no se aprecia, que la peticionaria, haya probado cómo se generan las cuantías solicitadas, en virtud de los supuestos daños materiales y morales causados.

A. 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 la actora alega que la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno** tienen la obligación de reparar los daños y perjuicios que le fueron causados, mediante una indemnización en dinero; sin embargo, dentro del expediente que ocupa nuestra atención, aun cuando la demandante ha determinado una suma de dinero representativa del daño material; lo cierto es, que la petición de indemnización realizada por la recurrente, 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 varios funcionarios de las instituciones demandadas, 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 la demandante no ha 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 siniestro que ocasionó la muerte del menor José David Frías Rentería (q.e.p.d.), y la actuación que se atribuye a la Administración Pública, en este caso de la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno**, por estar involucrados servidores públicos 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 la demandante o de la persona fallecida, máxime que la actora no ha acreditado en el proceso bajo estudio la cuantía que ahora reclama.

B. En cuanto al daño moral:

El otro asunto por resolver, es la cuantificación de la indemnización por el supuesto daño moral causado a la señora **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán** por el fallecimiento del menor José David Frías Rentería (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, la nostalgia, la 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)

Tal y como se observa, por **daño moral**, se entienden aquellos que afectan los aspectos personales o emotivos, derivados de la violación de los derechos inherentes a la personalidad, como lo son el honor, la reputación, la fama, el decoro, la vida, entre otros. Por su parte, el material o patrimonial, es entendido como el menoscabo o detrimento que se produce en los bienes u objetos que forman parte del patrimonio de una persona, y que son susceptibles de una valoración económica, y que por lo tanto, deben ser indemnizados según estas valoraciones que fácilmente puede cuantificar el perjuicio.

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.

No obstante, frente a lo pedido, la peticionaria debió probar, cómo se generaron dichos daños, de allí que es a la demandante, a la que le incumbe demostrar los hechos, tal y como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, mismo que advierte que:

“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.”

Lo anterior conlleva que se deba desestimar en ese sentido la demanda y su cuantía, puesto que el apoderado judicial de la recurrente 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 **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno**.

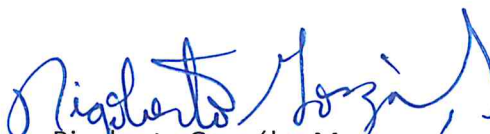
En virtud de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría solicita a la Sala Tercera se sirva declarar que el **Estado panameño**, por medio de la **Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno**, no está obligado al pago de la suma de **tres millones de balboas (B/.3,000,000.00)**, en concepto de reparación por los daños y perjuicios materiales y morales, que reclama **Teresa Yacsenia Rentería Guzmán**.

IV. Pruebas: Esta Procuraduría **objeta** los documentos presentados por la demandante que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho: Se niega el derecho invocado por la demandante.

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

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General