

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 633

Panamá, 11 de diciembre de 2012

**Proceso contencioso
administrativo de indemnización.**

**Contestación
de la demanda.**

Excepción de prescripción.

El licenciado Daniel Henderson Mora, quien actúa en representación de **Celmira Madrid Núñez**, para que se condene al **Estado panameño**, por conducto de la **Policía Nacional**, al pago de B/.4,570,896.94, en concepto de daños y perjuicios materiales y morales.

**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 la finalidad 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: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

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

Quinto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 1-3 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 7 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 20 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Noveno: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 172- 179 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Décimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 183- 188 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Undécimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 428-436 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Duodécimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 448 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Décimo Tercero: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 479 y 480 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Décimo Cuarto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. f. 489 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Décimo Quinto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 774-777 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Décimo Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 787 y 788 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

Décimo Octavo: Es cierto; por tanto, se acepta (Cfr. fs. 891-902 del expediente que contiene el proceso seguido a Juan José Serrano por el delito contra la vida y la integridad personal).

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

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

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

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

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

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la demandante estima infringidos los artículos 974, 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil, mismos que, en su orden, disponen que las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia; las acciones civiles extracontractuales; la obligación de reparar el daño moral, tanto en materia contractual como extracontractual; y la responsabilidad civil extracontractual del Estado, así como de las instituciones descentralizadas y del Municipio, derivada de actos u omisiones dañosas causadas por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada dentro del ejercicio de sus funciones (Cfr. fs. 16-21 del expediente judicial).

III. Descargos legales de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la institución demandada.

Conforme se observa, el apoderado judicial de Celmira Madrid Núñez invoca la infracción de los artículos 974 y 1644 del Código Civil, ya que, a su juicio, la obligación del Estado de indemnizar a su mandante los daños y perjuicios, materiales y morales que alega le han sido ocasionados, nace del supuesto delito de lesiones personales cuya comisión le atribuye a Juan José Serrano Alvarado, miembro activo de la Policía Nacional, quien se encontraba asignado a la Dirección de Operaciones del Tránsito y Transporte Terrestre del distrito de San Miguelito al momento de ocurrir los hechos.

También argumenta que la mencionada entidad pública no ha reparado los daños sufridos por Madrid Núñez, pese a que los mismos le han dejado secuelas físicas y emocionales (Cfr. fs. 16, 17 y 18 del expediente judicial).

Este Despacho es del criterio que las disposiciones del Código Civil cuya infracción se invoca no resultan viables ni aplicables en el presente proceso, por lo que no serán examinadas en esta vista fiscal en atención a los siguientes motivos:

1. De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 1645 del Código Civil, el Estado, las instituciones descentralizadas 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;

2. Se dice que esta responsabilidad de naturaleza extracontractual que se deriva del artículo 1645 del Código Civil es directa y objetiva. Directa, porque si el servidor público ocasiona un daño en el ejercicio de sus funciones, ello compromete a la entidad pública para la cual trabaja; y objetiva, debido a que la responsabilidad se produce con independencia de toda culpa o falta, por lo que no se analiza la conducta del agente; y

3. Expresado lo anterior, vale la pena no perder de vista que los artículos 974 y 1644 del Código Civil aplican, como regla general, el criterio subjetivo, es decir, el fundado en la culpa o falta; elemento que no tiene cabida dentro del presente proceso contencioso de indemnización, por lo que estimamos que estas normas no constituyen el fundamento legal al que deberá acudir ese Tribunal para los efectos de analizar el fondo de esta controversia, sino el párrafo cuarto del artículo 1645 del mismo cuerpo normativo, debido a su carácter especial, por lo que su aplicación prima sobre las otras dos disposiciones.

Hechas las anteriores precisiones, pasamos a exponer nuestros descargos en representación de la entidad demandada:

Al sustentar su pretensión, el apoderado judicial de Celmira Madrid Núñez también señala como infringidos los artículos 1644-A y 1645 del Código Civil, argumentando al respecto que el Estado está obligado a reparar los daños y perjuicios materiales y morales causados a su representada por Juan José Serrano Alvarado, miembro activo de la Policía Nacional, atendiendo a lo dispuesto en dichas disposiciones legales, que se refieren particularmente a la responsabilidad extracontractual que le corresponde asumir al Estado por los daños y perjuicios que ocasionen los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones (Cfr. fs. 19 y 20 del expediente judicial).

Frente a lo planteado por la parte actora, conviene indicar que en atención al hecho que su pretensión encuentra sustento en lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 1645 del Código Civil, resulta claro que nos encontramos ante un evento en el que la responsabilidad patrimonial del Estado puede verse comprometida, sin que medie el elemento subjetivo de culpa o falta, el cual no será objeto de análisis dentro del presente proceso contencioso administrativo de

indemnización, pues, ello debía ser dilucidado ante la jurisdicción penal, precisamente por encontrarse presente la supuesta comisión de un delito.

Partiendo de dicha premisa, no debemos soslayar el hecho de que en los regímenes objetivos de responsabilidad, el agraviado tiene que probar que el daño sufrido es consecuencia directa de una conducta llevada a cabo por el servidor público en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede perderse de vista que en estos regímenes, el Estado se libera de toda responsabilidad cuando se logra acreditar la ocurrencia de la fuerza mayor o de un hecho exclusivo de la víctima o de un tercero.

Luego del análisis de las constancias procesales y las normas invocadas por la parte actora, se tiene que la presente controversia nace el 9 de octubre de 2004, cuando aproximadamente a las 22:20 horas, el sargento Juan José Serrano Alvarado, quien se encontraba de turno en la piquera de taxis de Santa Librada, distrito de San Miguelito, se percató que dos buses de las rutas de Torrijos-Carter y de Mano de Piedra se encontraban realizando una especie de regata, ante lo cual, decidió hacer un llamado de atención, puesto que la vía en donde se desarrollaba este hecho es sumamente estrecha y no cuenta con aceras para los transeúntes (Cfr. f.78 del expediente judicial).

De acuerdo con el informe de conducta remitido por el entonces director general de la Policía Nacional, el sargento Serrano Alvarado al observar que el bus con plaza número 8B-30841, el cual era conducido por César Pérez González, tenía una luz de escolta, lo que está prohibido por el reglamento de tránsito, procedió a darle la voz de alto; advertencia de la que el conductor hizo caso omiso y, seguidamente, avanzó en dirección del sitio en el que se encontraba el agente de la Policía, quien tuvo que apartarse de la calle para evitar ser atropellado (Cfr. f. 78 del expediente judicial).

Conforme se indica asimismo en el informe de conducta que ocupa nuestra atención, el conductor del mencionado bus se dio a la fuga hacia el área conocida como San Isidro, razón por la que el sargento Serrano Alvarado solicitó la colaboración de un taxi de la piquera de Santa Librada, el cual condujo al agente policial hasta la calle A de San Isidro, específicamente frente al restaurante Jaime (Cfr. f. 78 del expediente judicial).

Según se desprende del citado informe, cuando el sargento Serrano Alvarado se acercó al bus y le pidió al conductor César Pérez González que le entregara su licencia, el mismo le señaló al agente que no lo haría, por lo que este último le manifestó que todos los pasajeros debían desocupar el vehículo; luego de lo cual Serrano Alvarado caminó y se colocó frente al autobús para darle tal indicación a los pasajeros; no obstante, Pérez González arremetió con el vehículo en contra del agente policial, quien cayó al suelo e, incluso, llegó a ser golpeado en una de sus extremidades superiores (Cfr. f. 78 del expediente judicial).

De acuerdo con lo que sostiene el mencionado informe de conducta, en momentos en que el sargento Serrano Alvarado trataba de incorporarse, pudo percatarse de que el conductor continuaba movilizand o el autobús, por lo que concluyó que su vida, así como la de los pasajeros a bordo de dicho vehículo de transporte público peligraba, ya que Pérez González insistía en maniobrarlo en forma amenazante, motivo por el que decidió sacar su arma de reglamento y realizar un disparo al aire, el cual impactó en el parabrisas del bus e hirió, en el lado izquierdo de la cabeza, agrega este Despacho, a la ahora demandante, Celmira Madrid Núñez (Cfr. f. 79 del expediente judicial).

Sobre este aspecto, el entonces director general de la Policía Nacional en documento al que nos hemos referido en los cuatro párrafos que anteceden, manifestó lo siguiente:

“Que la mala conducta en el manejo del señor César Pérez González es reiterada y refleja total desprecio por la autoridad, el orden público, el bienestar y seguridad de los terceros, tanto transeúntes como usuarios del servicio (obsérvese informe de novedad, declaración del señor Juan José Serrano, declaración jurada del señor César Pérez González, declaración del señor Selim Solano Prado, así como el historial de conductor emitido por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre...

...que el comportamiento irresponsable, desdeñoso, irrespetuoso y anárquico del conductor del bus en comento, desencadenó una serie de circunstancias que dieron lugar a que lamentablemente la señora Celmira Madrid resultara herida.

...

Juan José Serrano Alvarado no actuó fuera del marco de la Ley de forma alguna, los hechos acaecidos el día 9 de octubre de 2004, en los cuales resultó herida la señora Celmira Madrid, se desencadenaron por la conducta desplegadas por el señor César Elías Pérez González, conductor del bus de la ruta Torrijos-Carter, en el cual viajaba la demandante, desde el momento en que conducía al margen de la Ley, hizo caso omiso a las advertencias y luego a las órdenes giradas por la autoridad, representada en ese momento por el señor Juan José Serrano...” (Cfr. fs. 81 y 82 del expediente judicial).

Conforme lo ha interpretado la jurisprudencia de esa Sala, para que proceda el pago de una indemnización como la que se reclama dentro del presente proceso, se requeriría que la demandante acreditara tres elementos, a saber: a) la infracción al ordenamiento jurídico; b) el daño; y **c) el nexos causal entre la supuesta infracción y el daño alegado**. En el caso que nos ocupa, la causa que ocasionó el hecho dañoso no fue desplegada por el sargento Serrano Alvarado el día que ocurrieron los hechos, sino que fue el producto del comportamiento adoptado por César Pérez González, conductor del autobús, por lo que se hace evidente la ruptura de la relación de causalidad que se exige como presupuesto de responsabilidad.

En ese mismo sentido se han pronunciado la doctrina y la jurisprudencia extranjera, al indicar que, la acción determinante de un tercero impide que se le pueda imputar jurídicamente a la Administración Pública la consecuencia dañosa que se deriva de esa acción; hecho que, a nuestro juicio, da lugar a una causal de exoneración de la responsabilidad extracontractual que se le atribuye al Estado panameño, por conducto de la Policía Nacional, dentro del presente proceso contencioso administrativo de indemnización, en atención a que se eliminaría la relación de causalidad entre el daño alegado y la actuación desplegada el 9 de octubre de 2004 por el sargento Serrano Alvarado.

En ese sentido, resulta oportuno traer a colación lo indicado por la licenciada Yrma Flor Estrella Cama en su tesis de maestría denominada El Nexo Causal en los procesos por responsabilidad civil extracontractual, cuando al referirse a la ruptura del nexo causal, lo hace en los siguientes términos:

“En principio, el hecho de un tercero, al destruir el nexo causal entre el daño y la acción del presunto ofensor, elimina por entero la responsabilidad de éste, ya que en tal hipótesis no pueden configurarse los cuatro elementos que se exigen para el surgimiento de la responsabilidad extracontractual.

Empero, se debe precisar que, ‘lo decisivo como eximente no es que medie culpa o sea un factor subjetivo de imputabilidad, sino la intervención del tercero como autor del perjuicio.’

Encontramos según el concepto precedido la intervención del tercero, que constituye a toda persona distinta de la víctima, agraviado, o del responsable directo el demandado.” (Cfr. CAMA, Yrma, El Nexo Causal en los procesos por responsabilidad civil extracontractual, Tesis de Maestría; Lima, Perú, 2009).

Visto lo anterior, surge la siguiente interrogante: ¿Los daños y perjuicios materiales y morales reclamados por Celmira Madrid en el proceso contencioso

administrativo de indemnización que analizamos, son jurídicamente imputables al Estado panameño, por conducto de la Policía Nacional?

La respuesta es no, ya que si aplicáramos el criterio doctrinal previamente citado a la situación concreta que se plantea en la presente controversia, podría entonces determinarse que al haberse dado la ruptura del nexo de causalidad como producto del hecho de un tercero, lo cual se convierte en una circunstancia externa a la actividad desarrollada por el sargento Juan José Serrano Alvarado, ello supondría como lógica consecuencia la exoneración del Estado panameño, por conducto de la Policía Nacional, de cualquier responsabilidad exigible por la parte demandante.

Por todo lo que precede, somos del criterio que los cargos de infracción a los artículos 1644-A y 1645 del Código Civil, aducidos por la actora como fundamento legal de su demanda, resultan infundados.

En otro orden de ideas, la reclamación que hace la accionante en concepto de honorarios profesionales o costas, no resulta viable en el presente proceso de indemnización, debido a que de conformidad con el artículo 1077 del Código Judicial, ***no se condenará en costas a ninguna de las partes en los procesos en que sea parte el Estado, los municipios, las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas.***

Por su parte, el numeral 2 del artículo 1939 del mismo código, pero atendiendo específicamente a las garantías procesales de las que goza el Estado como persona jurídica de derecho público dentro del ámbito judicial, determina que el pago de los gastos legales en los que las partes incurren durante el proceso, no pueden ser exigidos al Estado ni a los municipios.

Así se indica en la sentencia de 26 de junio de 2008, proferida por ese Tribunal, cuya parte medular nos permitimos citar a renglón seguido:

“... ”

En cuanto a que se condene al Estado al pago de costas y gastos del proceso, esta Corporación manifiesta que el artículo 1939 del Código Judicial, en su numeral 2, es claro al señalar que: ‘En los procesos civiles el Estado y los municipios gozarán de las siguientes garantías: 1. ...; 2. No podrán ser condenados en costas; 3. ...’

Por las razones anotadas, no es dable el reconocimiento que el demandante ensaya en el libelo de su demanda.

...” (Lo subrayado es nuestro).

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Procuraduría solicita a esa Sala se sirva declarar que el Estado panameño, por medio de la Policía Nacional, no está obligado al pago de B/.4,570,896.94, en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, que reclama Celmira Madrid Núñez.

IV. Excepción de prescripción.

Este Despacho observa que la acción contencioso administrativa de indemnización que ha sido ensayada por el demandante se encuentra prescrita al tenor de lo que señala el artículo 1706 del Código Civil, el cual establece el término de prescripción de un año para exigir responsabilidad extracontractual al Estado.

Dicho lo anterior, resulta fundamental advertir que desde el 9 de octubre de 2004, fecha en la que se dio el hecho, hasta el 15 de diciembre de 2011, fecha en la que se presentó la demanda contencioso administrativa de indemnización bajo examen, ha transcurrido aproximadamente 7 años y 2 meses, de lo que se infiere que la demandante han excedido con creces el plazo de un año establecido en el artículo 1706 del Código Civil para exigir la responsabilidad extracontractual del Estado.

Ahora bien, si otro fuera el criterio de ese Tribunal, tampoco debemos perder de vista que el citado artículo 1706 del Código Civil prevé que si se iniciare

oportunamente acción penal por los hechos generadores del daño, entonces la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoriada sentencia penal; no obstante, en el caso que nos ocupa, el sargento Juan José Serrano fue favorecido con un indulto a través del decreto ejecutivo 894 de 26 de octubre de 2010, dictado por el presidente de la República con sustento en el numeral 12 del artículo 184 de la Carta Magna, el cual fue publicado en la gaceta oficial digital 26655-B de 2 de noviembre de 2010; beneficio con el que se extinguió la acción penal, dando lugar a que el término de prescripción para la interposición de la demanda contencioso administrativa de indemnización empezara a correr a partir del 2 de noviembre de 2010, lo que pone de relieve dos situaciones: 1) que el término para la presentación de la demanda precluía el 2 de noviembre de 2011; y 2) que la acción indemnizatoria es extemporánea, pues, la misma se presentó el 15 de diciembre de 2011.

En consecuencia, resulta evidente para este Despacho que la demanda contencioso administrativa de indemnización que se analiza se encuentra prescrita, a la luz de lo dispuesto en el artículo 1706 del Código Civil y, de esa manera, solicitamos sea declarado por ese Tribunal.

V. Pruebas.

1. Este Despacho se opone a la admisión de las pruebas documentales visibles a fojas 23 y 25 del expediente judicial, por constituir copias que no han sido autenticadas por la autoridad encargada de la custodia del original, ya que, por el contrario, en las mismas aparece plasmado un sello del Notario Público Cuarto del Circuito de Panamá, lo que resulta contrario al texto del artículo 833 del Código Judicial.

2. En cuanto a los documentos visibles a fojas 26-57 y 59-71 del expediente judicial, es nuestro criterio que los mismos constituyen en realidad pruebas

periciales preconstituidas, lo que contraría tanto lo dispuesto por el artículo 469 del Código Judicial, relativo al *principio de igualdad procesal* de las partes, como lo previsto por el artículo 967 del mismo cuerpo normativo, con respecto a las *formalidades a las que está sujeta la práctica de un peritaje*.

VI. Derecho.

No se acepta el invocado por la demandante.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 816-11