

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista número 787

Panamá, 31 de mayo de 2023

Proceso Contencioso
Administrativo de Indemnización.

Contestación.

Expediente 177542023.

El Licenciado Chanan Chai Singh Oro, actuando en nombre y representación de **José Antonio Ducasa Ducasa**, solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del **Instituto Panameño de Deportes (Pandeportes)** al pago de tres millones de balboas (B/3,000,000.00), en concepto de daño moral causado por el mal funcionamiento en el servicio público adscrito a dicha entidad.

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 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 un hecho como se expresa, por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Disposiciones que se aducen infringidas.

El apoderado especial del demandante estima que, con la ocurrencia de los hechos, la entidad demandada vulneró el contenido de las siguientes disposiciones:

A. De la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes, publicada en la Gaceta Oficial 25937 de 11 de diciembre de 2007:

- **Artículo 4 (numeral 14)**, en el cual se establece que, para dar cumplimiento a los fines de la entidad, se tendrán una serie de funciones, entre las cuales se encuentra la de desarrollar y ejecutar las medidas de prevención y reglamentar las sanciones contra la violencia en los eventos deportivos (Cfr. fojas 7-8 del expediente judicial).

B. Del Código Civil, aprobado mediante Ley de 22 de agosto de 1916, publicado en la Gaceta Oficial 2418 de 7 de septiembre de 1916:

- **Artículo 1644**, modificado mediante Ley 43 de 13 de marzo de 1925, cuyo contenido consiste en atribuirle la responsabilidad de reparar el daño causado, a quien con su accionar u omisión haya intervenido con culpa o negligencia (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

III. Antecedentes.

De las constancias procesales, se observa que **José Antonio Ducasa Ducasa** acude a la Sala Tercera el 17 de febrero de 2023, a fin de presentar una demanda de indemnización por la suma de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00) en contra del **Instituto Panameño de Deportes (Pandeportes)**, alegando fallas en el servicio público, debido a las lesiones que padecía el accionante, luego de intervenir en una violenta trifulca originada entre la fanaticada de dos equipos de fútbol nacional, dentro del Estadio Romel Fernández, el 19 de febrero de 2022.

Producto de ello, el actor señala haber sido incapacitado por un periodo de 90 días a partir del incidente, con un diagnóstico de trauma cerebral, hiponatremia severa y edema cerebral, generando posteriormente otros padecimientos como traumas craneoencefálicos, con pérdida de la conciencia y náuseas, en ese sentido, quien demanda, señala directamente a la entidad como responsable de las lesiones proferidas en su contra, acusándoles de negligentes por no haber garantizado las medidas de seguridad necesarias para el desarrollo del partido de fútbol organizado por la Liga de Fútbol

panameño, advirtiéndolo, además, sobre la ausencia de cámaras de video vigilancia para poder identificar a las personas que cometieron los hechos.

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

Conforme advierte esta Procuraduría, la demanda de indemnización que ocupa nuestra atención, se sustenta en el artículo 97 (numeral 10) del Código Judicial, que se refiere a la competencia de la Sala Tercera para conocer los reclamos en contra del Estado y de las restantes entidades, por los daños y perjuicios que se originen por el mal funcionamiento de los servicios públicos. Veamos:

“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.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...
10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;”

En ese sentido, el término para la interposición de este tipo de acciones, lo estipula el Código Civil, específicamente en su artículo 1706, el cual nos permitimos citar, de la siguiente manera:

“Artículo 1706. La acción civil para reclamar indemnización por calumnia o injuria o **para exigir responsabilidad derivadas de la culpa o negligencia** de que trata el Artículo 1644 del Código Civil, **prescribe en el término de un (1) año**, contado a partir de que lo supo el agraviado.

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa, según fuere el caso.

Para el reconocimiento de la pretensión civil, en ningún caso es indispensable la intervención de la jurisdicción penal.” (Lo resaltado es nuestro).

De la norma trascrita, se observa que el término de ley para interponer acción de indemnización en contra del Estado, corresponde exactamente a un (1) año, computado en días calendario desde que se tenga conocimiento del agravio, de esta manera, el caso que nos ocupa ha sido presentado

dentro del término para reclamar, pues el hecho ocurrió el 19 de febrero de 2022 y la acción de indemnización ha sido interpuesta ante el Tribunal el 17 de febrero de 2023 (Cfr. fojas 4 y 12 del expediente judicial).

En ese contexto, podemos reiterar que la demanda contencioso administrativa que ocupa nuestra atención, tiene su origen en las lesiones sufridas por **José Antonio Ducasa Ducasa**, quien, de conformidad con lo señalado en su libelo, fue gravemente herido por fanáticos de un equipo de la liga de fútbol panameño identificado como Plaza Amador, minutos después de haber intervenido para tranquilizarlos cuando pretendían golpear a fanáticos del equipo contrario, al finalizar el partido.

Luego de revisar las respectivas constancias procesales, este Despacho es del criterio que los cargos de ilegalidad señalados por el accionante carecen de sustento fáctico-jurídico, puesto que no han sido aportados al proceso elementos probatorios con los cuales se logre acreditar tales cargos.

De manera que, respecto a la supuesta infracción del artículo 1644 contenido en el Código Civil, esta Procuraduría disiente de lo señalado por el demandante, puesto que no emergen ni de la acción interpuesta, ni de los documentos aportados, elementos de juicio que permitan constatar la existencia de una conducta culposa o negligente por parte de la entidad, razón por la cual en esta etapa procesal no se ha acreditado que lo ocurrido haya sido consecuencia de alguna falla en el servicio.

Igualmente, estimamos que las ideas desarrolladas con relación a la vulneración del artículo 4 (numeral 14) de la Ley 50 de 10 de diciembre de 2007, que reorganiza al **Instituto Nacional de Deportes**, carece de fundamento, pues el actor no acredita la supuesta inobservancia de los preceptos relacionados con el cumplimiento de las medidas de prevención o la falta de aplicación de sanciones contra actos de violencia en eventos deportivos, por el contrario, manifiesta acusaciones sin aportar ningún medio de convicción que permita a la Sala conocer los hechos ocurridos para determinar si los mismos, en efecto puedan ser producto de una falla en el servicio que le corresponde brindar a la entidad demandada.

En abono de lo expuesto, debemos advertir que la tasación por parte del Juzgador de los presuntos daños morales que reclama un particular frente al Estado, consiste en una acción que implica gran dificultad, de ahí la necesidad que se aporten elementos que permitan facilitar dicha

actividad, tal como ha puesto de manifiesto Doctora Lidia Garrido Codobera, quien además es autora e investigadora, señalando en su trabajo académico titulado “La Cuantificación de Daños un Debate Inconcluso”, en el cual ha expresado lo siguiente:

“La fundamentación de la sentencia no puede consistir en expresiones meramente declamatorias o discursivas sino que debe **indicar concretamente por qué a esa víctima concreta se le indemniza y porqué del alcance indemnizatorio**. Entran a jugar aquí o a ponderarse los hechos que se consideran...relevantes para el caso y **su concreta magnitud o alcance para justificar así o fundar la decisión adoptada en cuanto a la reparación**.

...

Volviendo un poco sobre la fundamentación de la cuantificación y los criterios que la orientan tenemos que recalcar nuevamente que la fundamentación **debe ser adecuada suministrando datos concretos por los cuales se ha llegado a una fijación o a un reconocimiento de la existencia del año, ello no puede ser meramente discursivo ni declamatorio...**” (Garrido Codobera, Lidia. Cuantificación de Daños un Debate Inconcluso. Profesora de Derecho Universidad de Buenos Aires. Visible en sitio web: <http://www.acaderec.org.ar/doctrina/articulos/la-cuantificacion-del-dano.-un-debate-inconcluso>) (La negrita es de este Despacho).

Lo anterior hace evidente la carencia de elementos probatorios que permitan demostrar el alegado mal funcionamiento del servicio público, en este caso por la supuesta negligencia en materia de seguridad para la prevención de la ocurrencia de actos de violencia en eventos deportivos.

De esta manera, corresponde a este Despacho enfatizar, que para determinar la responsabilidad de la Administración, es indispensable que quien demanda compruebe la existencia de un nexo causal entre el daño provocado y la actuación del servidor público, pues sin duda alguna, el daño es el primer elemento que debe quedar claro en un proceso de responsabilidad, y al no existir, carece de razón la persona que comparece a la Sala Tercera, ya que no tiene por qué ser favorecida con una condena a favor que no le correspondería, sino que iría a enriquecerla sin casusa justa, en ese sentido, si no existe el daño, no se le puede atribuir ninguna responsabilidad al Estado.

Como quiera que en el caso en cuestión se trata de establecer **la responsabilidad del Estado, cobra relevancia señalar que aquella tiene como razón de ser el daño**; no obstante, de acuerdo al profesor Juan Carlos Henao, **“el daño es la causa necesaria pero no suficiente para declarar la responsabilidad, esto es, que no siempre que exista daño el estado habrá de ser responsable”**

(Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 38).

Bajo la premisa anterior, la doctrina ha señalado que “**el daño**” se constituye siempre que se configuren sus características, pero su condición primigenia es que sea **antijurídico**, pero, además, que el mismo sea, **cierto, concreto o determinado y personal**.

Al respecto, resulta de suma importancia hacer referencia a lo expresado por el autor Wilson Ruiz Orejuela, quien, al manifestarse en relación al daño antijurídico, ha expresado lo siguiente:

“Ahora, el daño como fundamento esencial de responsabilidad civil, en este caso de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, por supuesto debe ser antijurídico, un daño no contemplado por la Ley como carga pública que toda particular deba soportar.

En este punto es propio destacar que **no todo daño es indemnizable, porque la condición primigenia para ello es que sea antijurídico**, pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas... que son verdaderas cargas públicas consagradas en la Ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar.

Es precisamente ese umbral de lo que todos los ciudadanos deben asumir en beneficio de la colectividad lo que establece el límite para considerar que el daño se convirtió en antijurídico y superó lo que razonadamente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento en que debe valorarse el daño como indemnizable.” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

En virtud de los planteamientos expuestos por esta Procuraduría, somos del criterio que el monto aportado por el demandante contrario a ser “daños” pudieran corresponder a posibles “perjuicios” en el caso que se hubiese **configurado** el daño, **lo que a nuestro criterio no ha ocurrido, puesto que la falta de los elementos de antijuridicidad, certeza y determinación no han materializado el daño que configure la responsabilidad del Estado**, así, el autor Juan Carlos Henao, indica que los conceptos “daño” y “perjuicio” han sido tratados como sinónimos, sin embargo su distinción es acertada y así establece que “daño es una afrenta contra la integridad de un bien o una persona determinada, mientras que el perjuicio viene siendo la consecuencia subjetiva del daño” (Henao, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 51).

De conformidad con los motivos expuestos, se infiere con meridiana claridad que **no han concurrido todos los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad extracontractual del Estado**; a saber: **1) La falla del servicio público; 2) El daño o perjuicio; y, 3) La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; ninguno de los cuales se ha producido en la situación bajo análisis**, tal como expondremos a continuación.

Como indicamos anteriormente, las actuaciones llevadas a cabo por el Estado han sido conforme a Derecho, toda vez que **el daño indemnizable** es aquel con carácter **antijurídico**, lo que implica que la indemnización solicitada no corresponda a una carga pública que todo particular debe soportar, pero, además, que el mismo sea, cierto, concreto o determinado y personal, lo que no ha ocurrido en el caso bajo estudio.

En abono de lo expuesto debemos indicar que, en cuanto a las características genéricas del daño, el autor Orejuela Ruiz haciendo eso de la jurisprudencia colombiana manifiesta que el mismo **“...debe ser cierto, concreto o determinado y personal...”** (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

En este orden de ideas, nos permitiremos citar un extracto de los argumentos señalados por la entidad, al momento de rendir su informe de conducta, veamos:

“...la Liga Panameña de Fútbol (LPF), realiza Torneo de Apertura 2022, y solicitan el uso de los diferentes estadios,..., ya que la Coordinación Nacional de Coliseos, según calendario entregado, centraliza y canaliza la solicitud de la Liga...para ofrecer los estadios aptos para el desarrollo del torneo...Es importante señalar que para ese (sic) día del evento se contó con siete (7) unidades de la Policía Nacional y veintiún (sic) (21) unidades de seguridad privada, por lo que no carecía de personal idóneo para control de multitudes,...para momentos de emergencia y descontrol de las personas que asistieron al juego de fútbol.

...

Nuestra Institución le cede en uso y administración y brinda la disponibilidad para la realización del Torneo de Apertura..., con dos (2) horas de anticipación para el manejo de su logística de entradas y seguridad, como consta en el Informe Explicativo, que el señor Alfredo González, Administrador del Rommel Fernández Gutiérrez, en ese momento, relata los hechos de cómo es el trámite, una vez se entrega el Estadio a la Liga Panameña de Fútbol (LPF).

...

En el presente caso no existe una relación de causalidad directa entre la falta del servicio administrativo y el daño causado, ya que no llega a existir siquiera una falla en la prestación del servicio, toda vez que desde

el momento de ocurrir el infortunio, se le presta los primeros auxilios, que desde el primer momento se los brinda la Cruz Roja de Panamá, y posteriormente lo traslada al Hospital San Miguel Arcángel para se le diera atención de Urgencias...” (Lo destacado es la entidad) (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial).

En este proceso **no se encuentra acreditada la infracción del servidor público en ejercicio de sus funciones ni el daño que según manifiesta el demandante se le ha causado**; por consiguiente, en este proceso tampoco se encuentra presente el tercer elemento descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que se pueda atribuir responsabilidad extracontractual a la mencionada entidad; a saber, **un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido**.

Indicamos lo anterior, pues aunque el apoderado especial del demandante establece un apartado dentro de su libelo, identificado como nexo de causalidad entre la falla del servicio, por ineficiencia y el daño moral causado a José Antonio Ducasa Ducasa, lo cierto es que expuesto **no logra acreditar la relación de causalidad que debe existir en toda reclamación de indemnización de daños y perjuicios, entre el hecho generador, es decir, la aludida negligencia en materia de prevención por la autoridad demandada, y el daño causado, en este caso las lesiones que aduce el demandado, deficiencia probatoria que nos permite solicitar que se desestime la presente demanda de reparación directa incoada en contra del Estado**.

Asimismo, en un caso similar, la Sala Tercera, a través de la Sentencia de treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020), bajo la ponencia del Magistrado Cedalise, aclaró los aspectos necesarios para acreditar la responsabilidad del Estado ante la alegada falla en el servicio de salud. Veamos:

“Al momento de entrar esta Corporación de Justicia a analizar los elementos necesarios para acreditar que se haya configurado la responsabilidad del Estado por la mala prestación del servicio público y que consiste en: 1.-La Falla del Servicio Público por Irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2.-El daño o perjuicio; y 3.-La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño causado; **la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es de la consideración que no se han cumplido con cada uno de los elementos anteriormente indicados, a fin de acreditar la mala prestación del servicio público**.

...

En cuanto al elemento de nexo de causalidad, necesario para acreditar la mala prestación del servicio público, es evidente que para esta Sala Tercera, **la parte actora no ha podido acreditar que la lesión**

ocasionada...haya sido el motivo o el elemento que le haya causado la muerte al hoy occiso.

Así las cosas, **en el presente caso, el nexo causal no existe...** debido a que la causalidad jurídica significa que el hecho le es imputable jurídicamente al demandado, y es indispensable la existencia de un nexo causal entre el daño causado a la persona y la actuación de la administración. En consecuencia, al no existir en este proceso un daño ni un nexo causal, la consecuencia lógica **es que el Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, no sea declarado responsable.**" (Lo destacado es nuestro).

Por las razones antes anotadas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera no accedan a la pretensión del actor.

Finalmente, somos del criterio que el monto peticionado por el actor respecto a los perjuicios materiales y daños morales, no ha sido acreditado, de manera que la suma de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), **constituye una tasación subjetiva, razón por la cual al Estado no puede atribuírsele el pago de una valoración hipotética.**

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que el **Estado** por conducto del **Instituto Panameño de Deportes (Pandeportes) NO ES RESPONSABLE** de pagar tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), que se demandan en concepto de daño moral causados por el mal funcionamiento del servicio público que brinda la entidad.

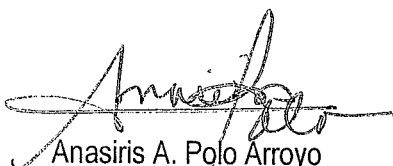
V. Pruebas. Esta Procuraduría aduce el expediente administrativo originado por los hechos ocurridos, que reposa en la entidad demandada.

VI. Derecho. Se niega el invocado en la demanda.

VII. Cuantía. Se niega la cuantía solicitada.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Anasiris A. Polo Arroyo
Secretaria General, Encargada