



REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Panamá, dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conoce de la solicitud de indemnización interpuesta por el Lcdo. Luis Carlos Méndez Salazar, actuando en nombre y representación de Lucía Salazar Vallester de Méndez, para que se condene al Estado Panameño (Ministerio de Obras Públicas), a pagar la suma de treinta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y un balboas con noventa y nueve centavos (B/.35,441.99) por los daños y perjuicios económicos, materiales y morales, causados por la prestación defectuosa del servicio público.

PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La pretensión contenida en la demanda, consiste en que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre lo siguiente:

“PRIMERO: Que se declare la responsabilidad directa del Ministerio de Obras Públicas, como institución del Estado por la prestación defectuosa del servicio público de ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas, para su debida construcción o mantenimiento, conforme lo dispone el literal “a” del artículo tres de la Ley 35 de

junio de 1978, según se describe en los hechos en que se funda la demanda.

SEGUNDO: Que se condene al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, como institución del Estado a pagar una indemnización a favor de la señora LUCÍA SALAZAR VALLESTER DE MÉNDEZ, por la suma de treinta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y un balboas con 99/100 (B/.35,441.99), por lo daños y perjuicios económicos, materiales y morales, causados por la prestación defectuosa del servicio público de ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas (Alcantarillado Pluvial).

TERCERO: Que se condene al Ministerio de Obras Públicas, como institución del Estado, a pagar los intereses que se produzcan hasta la cancelación total de la prestación exigida en esta demanda.”

HECHOS EN QUE SE SUSTENTA LA DEMANDA.

La parte actora fundamenta su demanda en los siguientes hechos:

Que para el día 21 de octubre de 2015 la Señora Lucía Salazar Vallester de Méndez, quien labora como educadora en la escuela I.P.T.C. de Comercio de Panamá, se encontraba caminando por la acera ubicada aproximadamente en el cruce entre vía Brasil con Vía España, a un costado de la Farmacia Arrocha, dirigiéndose para dicho plantel a impartir sus clases como lo hacía regularmente y cae repentinamente en el hueco del alcantarillado pluvial, que se encuentra exactamente en el borde de la acera donde pasan los peatones, el cual no contaba con su tapa y no mantenía señal alguna de reparación, ocasionándole múltiples fracturas en diferentes partes de su cuerpo perdiendo la movilidad por lo cual tuvo que ser auxiliada por transeúntes y trasladada de urgencia al hospital.

La señora Lucía Salazar de Méndez, producto de las fracturas sufridas como consecuencia de la caída, tuvo que ser operada de urgencia, en el Hospital Nacional tal como consta en el Historial Clínico. Luego de la operación la señora Lucía Salazar tuvo la necesidad de mantenerse hospitalizada, para los cuidados post operatorios y reposo absoluto, razón por la cual, el día 23 de octubre de 2015, los familiares decidieron trasladarla al Hospital Santo Tomás para continuar con su recuperación y tratamiento, en virtud de no contar con los recursos económicos para hacerle frente a los gastos del hospital privado.

La señora Lucía Salazar de Méndez, se mantuvo en silla de ruedas por el término de cuatro (4) meses, periodo en el cual no pudo impartir sus clases y terminar el año escolar para el periodo 2015, y para percibir su salario completo se acogió a sus vacaciones pendientes.

Esta situación, señalan se produce por la irresponsabilidad y mala práctica en la prestación de los servicios públicos por parte del Ministerio de Obras Públicas, ha ocasionado grandes perjuicios económicos y morales a la señora LUCÍA SALAZAR DE MENDEZ, toda vez que la misma generaba otros ingresos como profesora independiente por medio de tutorías privadas, lo que ha traído como consecuencia cuadros depresivos tanto por lo sufrido en el accidente del 21 de octubre de 2015, como por las preocupaciones económicas dejadas de percibir por su condición física.

Finalmente indica que el Ministerio de Obras Públicas, no le ha dado mantenimiento ni ha procedido a reparar la vía o tapar el hueco del alcantarillado pluvial que se encuentra a orilla de calle y pegada a la acera ubicada aproximadamente en el cruce entre vía Brasil con Vía España a un costado de la Farmacia Arrocha, siendo una trampa de muerte para otros transeúntes, demostrando de esta forma la prestación defectuosa del servicio público de ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas.

NORMAS QUE SE CONSIDERAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

La parte demandante señala que se han infringido de forma directa por omisión el artículo 1 y el literal "a" del artículo 3 de la Ley 35 de 30 de junio de 1978, en el sentido de que el artículo 1 dispone que el Ejecutivo actúa por conducto del Ministerio de Obras Públicas, para la implementación de políticas de mantenimientos a las obras de la Nación, siendo el sistema de alcantarillado pluvial parte de estas obras que corresponde al Ministerio de Obras Públicas aplicar los mantenimientos preventivos y correctivos para una buena prestación

del servicio, y que en virtud de estas omisiones el único responsable por los daños sufridos por la señora Lucía Salazar de Méndez es dicho Ministerio.

INFORME DE CONDUCTA DE LA AUTORIDAD DEMANDADA.

Esta Superioridad a través de Oficio No.2577 de 25 de octubre de 2016 solicita al Ministerio de Obras Públicas (El Estado Panameño) rinda informe de conducta, el mismo es aportado mediante Nota No. DM-AL-2506-2016, de 11 de noviembre de 2016, en la cual medularmente señala lo siguiente:

“El Ministerio de Obras Públicas, hasta la fecha, de conformidad con lo previsto en el artículo 74 siguientes y concordantes de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo, no ha recibido a través de sus direcciones, departamentos u oficinas; ningún reporte, queja o denuncia de parte de la señora Lucía Salazar Vallester de Méndez o de cualquier otra persona, relacionada con supuesto daño a su salud a consecuencia de una caída repentina, que ocurriera el 21 de octubre de 2015, en un hueco del alcantarillado pluvial que se encontraba sin su tapa, ubicado entre Vía España y Vía Brasil.

El 8 de noviembre de 2016, en virtud del Oficio No.2577 de 25 de octubre de 2016, enviado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por instrucciones del Despacho Superior la Dirección Nacional de Mantenimiento realizó una inspección a la intersección de Vía Brasil con Vía España, llevada a cabo por el Ingeniero Eugenio Edwards G., quien preparó el Informe No. U.M.E-002-2016 del tenor siguiente:

“Se pudo observar que el hueco de alcantarilla, es un tragante tipo parrilla, el cual no tiene su respectiva parrilla, la misma debe ser de 96 cm * 48 cm; la misma está incompleta, daño provocado por vandalismo (robo)... En la inspección realizada en la zona se observó que la parrilla vandalizada en cuestión no es parte del Andén o vereda peatonal y que la vereda en las inmediaciones del incidente, está en condiciones aceptables y sin obstáculos para la circulación peatonal, la parrilla vandalizada es parte de calle y está al nivel de vía vehicular y no de la peatonal (vereda), además en el sitio no hay cruce de peatones (cebra o líneas blancas) señalizado. Por tanto dicha zona no

forma parte de circulación peatonal, por lo cual los transeúntes no debería bajar del Andén (Acera) a la calle para realizar cruces peatonales o caminar por la vía vehicular...”

...De lo antes expuesto, se puede colegir de manera diáfana e inequívoca que el accidente ocurrido el 21 de octubre de 2015, a la señora Lucía Salazar Vallester de Méndez entre la vía España y vía Brasil, no fue como advierte el demandante, a causa de una prestación del servicio público defectuosa o deficiente por parte del Ministerio de Obras Públicas, sino que se originó producto de la inobservancia a las normas del Reglamento de Tránsito por parte del peatón (Lucía Salazar Vallester), que en vez de circular por la acera hasta el cruce peatonal que se encuentra debidamente señalizado a unos 50 metros aproximadamente y ubicado antes de semáforo frente al Almacén Office Depot (Vía Brasil); decidió de forma imprudente bajar el andén de la acera (área segura) hacia el nivel de la calle, donde está la cuneta, sin tomar la medida mínimas de seguridad, cruzando por un área prohibida para el tránsito de peatones según lo estatuido en el Reglamento de Tránsito...”

Finalmente indican que el Ministerio de Obras Públicas no tiene responsabilidad directa por la prestación defectuosa del servicio público, por ser el ente competente en materia pública de ejercer administración, supervisión, inspección y control de las obras públicas, pues consideran que si la demandante hubiese obrado con la diligencia de buen padre de familia y respetado las normas del Reglamento de Tránsito, no hubiera tenido el desafortunado desenlace de caer en el drenaje pluvial y sufrir lesiones en su anatomía que han afectado su estado de salud, por lo que solicitan a la Sala se rechace la demanda contencioso administrativa de indemnización, que nos ocupa.

POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Al correrle traslado a la Procuraduría de la Administración, esta contesta mediante Vista 1497 de 30 de diciembre de 2016, la Procuraduría de la Administración en su contestación de demanda, señala que la confrontar los elementos desarrollados, con los hechos en que la recurrente sustenta su pretensión, este Despacho considera que no es posible vincular ni atribuir responsabilidad a la entidad demandada, con respecto al hecho dañoso cuya

reparación demanda la actora, en virtud de que consideran que las lesiones producidas a la señora Lucía Salazar se produjeron como consecuencia a la inobservancia a las normas de circulación

DECISIÓN DE LA SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Consideraciones de la Sala

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

Competencia de la Sala Tercera

Antes del análisis del problema de fondo planteado, hay que destacar que por tratarse de una actuación del Ministerio de Obras Públicas (MOP) sobre la cual se reclama responsabilidad, la presente acción es viable, en atención a lo dispuesto en el Artículo 97, numeral 10, del Código Judicial, en concordancia con el Artículo 206 de la Constitución Política, que establece como competencia de la Sala Tercera, el conocimiento 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.

La petición de indemnización

La situación que sirve de fundamento de la demanda y que es ponderada por la parte actora como generadora de daños y perjuicios causados, consiste en que la demandante considera que el Ministerio de Obras Públicas, falló en la prestación del servicio público de ejercer la administración, supervisión e inspección y control de las obras públicas, para su debida construcción o mantenimiento, toda vez que producto de dicha falla en la prestación del servicio, la educadora Lucía Salazar Vallester de Méndez cayó en un hueco de alcantarillado pluvial que se encuentra en el borde de la acera donde pasan los peatones, el cual no contaba con su tapa y no mantenía señal alguna de reparación, lo que le ocasionó múltiples fracturas en su cuerpo, perdiendo la movilidad y teniendo que ser intervenida quirúrgicamente.

A raíz del daño causado, la demandante interpuso en contra del Estado Panameño (MOP), una demanda contencioso administrativa de indemnización, por un monto de treinta y cinco mil cuatrocientos cuarenta y un balboas con 99/100 centésimos, (B/.35,441.99), por los daños y perjuicios económicos, materiales y morales, causados, desglosados en veinte mil cuatrocientos cuarenta y un balboas con 99/100 centésimos (B/.20,441.99), en daños materiales y quince mil balboas (B/.15,000.00), en daños morales.

Fundamentos de Responsabilidad Extracontractual del Estado.

Frente a la obligación que se reclama, a la Sala le corresponde entonces establecer la responsabilidad extracontractual u objetiva del Estado que será, como ya se manifestó en Sentencia de 31 de mayo de 2004, Sentencia de 24 de mayo de 2010 y en Sentencia de 24 de marzo de 2015, siempre que en el desarrollo de una función pública se produzca un hecho dañoso en perjuicio de un particular.

Previo a ello precisa indicar que la responsabilidad extracontractual u objetiva del Estado tiene fundamento legal y Constitucional. Así lo expuso 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."¹

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.² 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..."³

En la sentencia de 24 de mayo de 2010 y 20 de noviembre de 2009, al conceptuar sobre el sentido y alcance del artículo 1644 del Código Civil en

¹ 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.

² Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, 7 Edición actualizada, Buenos Aires, 1998, págs. 816-817 y 836.

³ Gilberto Martínez Rave, *La Responsabilidad Civil Extracontractual*, 10° Edición, Editorial Temis, S. A., Colombia 1998, Pág. 363.

particular, el Tribunal señaló que para que se configure el mal funcionamiento del servicio público deben acreditarse los siguientes elementos:

- A. La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado;
- B. La existencia de una conducta culposa o negligente;
- C. La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la mala presentación del servicio público.

A. La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado.

Para ello, lo primero que debemos manifestar es que el daño ha de entenderse, como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Sin embargo, el daño objeto de la reparación sólo es aquel que reviste la característica de ser antijurídico. En este sentido, el daño sólo adquirirá el carácter de antijurídico y en consecuencia será indemnizable, si cumple una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo.

En cuanto al daño seguimos al jurista Colombiano **Juan Carlos Henao** quien nos enseña que los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño consiste en que sea un perjuicio actual o futuro no hipotético sino específico. La existencia es entonces la característica que distingue al daño cierto. De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: probar la certeza del perjuicio, bien sea demostrando que efectivamente se produjo, bien sea probando que, el perjuicio aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual ⁴.

Se considera como daño, la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna

⁴ HENAO, Juan Carlos, *El Daño- Análisis Comparativo de la Responsabilidad Extracontractual del Estado en derecho Colombiano y Francés*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.131

de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración⁵⁶, bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general alguno⁷.

Así pues, daño antijurídico como lo define la jurisprudencia colombiana es aquél, que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es "aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo"⁸.

En cuanto al daño antijurídico, señala la Corte Constitucional Colombiana en su jurisprudencia constitucional señala 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"⁹. Así pues, y

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 1996. Puede verse también: Corte Constitucional, sentencia C-918 de 2002. A lo que se agrega: "El artículo 90 de la Constitución Política le suministró un nuevo panorama normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado. En primer lugar porque reguló expresamente una temática que entre nosotros por mucho tiempo estuvo supeditada a la labor hermenéutica de los jueces y que sólo tardíamente había sido regulada por la ley. Y en segundo lugar porque, al ligar la responsabilidad estatal a los fundamentos de la organización política por la que optó el constituyente de 1991, amplió expresamente el ámbito de la responsabilidad estatal haciendo que ella desbordara el límite de la falla del servicio y se enmarcara en el más amplio espacio del daño antijurídico". Corte Constitucional, sentencia C-285 de 2002. DÍEZ-PICAZO, Luis. Fundamentos del derecho civil patrimonial. La responsabilidad civil extracontractual. 1ª ed. Navarra, Aranzadi, 2011, p.297. Sin embargo, cabe advertir, apoyados en la doctrina iuscivilista que "no puede confundirse la antijuridicidad en materia de daños con lesiones de derechos subjetivos y, menos todavía, una concepción que los constriña, al modo alemán, a los derechos subjetivos absolutos, entendiendo por tales los derechos de la personalidad y la integridad física, el honor, la intimidad y la propia imagen y los derechos sobre las cosas, es decir, propiedad y derechos reales". Puede verse citado en: Colombia, Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 5 de julio de 2012, expediente 31148. Po. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶ Colombia, Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 5 de julio de 2012, expediente 31148. Po. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁷ Puede verse citado en: Colombia, Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 5 de julio de 2012, expediente 31148. Po. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁸ Colombia, Sección Tercera, Sub-sección C, sentencia de 5 de julio de 2012, expediente 31148. Po. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-254 de 2003. Así mismo, se considera: "El artículo 90 de la Carta, atendiendo las (sic) construcciones jurisprudenciales, le dio un nuevo enfoque normativo a la responsabilidad patrimonial del Estado desplazando su fundamento desde la falla del servicio