

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintisiete (27) de junio de dos mil veinticuatro (2024).

VISTOS:

La Licenciada **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, ha presentado ante la Sala Tercera Demanda Contencioso Administrativa de Reparación Directa, con el fin de que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado Panameño), al pago de la suma de setecientos cincuenta y seis mil quinientos balboas (B/.756,500.00), en concepto de los daños materiales y morales causados a su persona, por el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la entidad demandada.

La presente demanda fue admitida por medio de la Resolución de trece (13) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), de la cual se le envió copia al Director General de la Caja de Seguro Social, para que rindiera su informe explicativo de conducta, con base en el artículo 33 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, y, a su vez, se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración para que, contestara la demanda, en defensa del Estado (Foja 19).

I. LA PRETENSIÓN Y SU FUNDAMENTO

El objeto de la presente demanda es que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado Panameño), al pago de setecientos cincuenta y seis mil quinientos balboas (B/.756,500.00), en concepto de los daños materiales y morales producidos a **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, por el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la entidad.

En este sentido, solicita que esta Magistratura haga las siguientes declaraciones:

1. Que la Caja de Seguro Social es responsable de los perjuicios materiales y morales sufridos por **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, como consecuencia de la denuncia y querrela penal presentada en su contra por dicha entidad estatal.
2. Que el Estado, por conducto de la Caja de Seguro Social, está obligado a pagarle a **TELVIA MARINELA MONTEZA RODRÍGUEZ** la indemnización correspondiente por el daño causado por el mal funcionamiento de los servicios públicos, por un monto de setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00), en concepto de daños morales, y de seis mil quinientos balboas (B/.6,500.00), en concepto de daños materiales.
3. Que se ordene al Estado, por conducto de la Caja de Seguro Social, el pago a la señora **TELVIA MARINELA MONTEZA RODRÍGUEZ** de las costas y gastos del presente proceso, más los intereses legales que dicha suma haya acumulado a la fecha en la cual se realice el respectivo pago.

A efectos de sustentar el petitum de la demanda, la parte actora manifiesta que el 21 de junio de 2013, la Caja de Seguro Social presentó ante el Ministerio Público una denuncia contra los señores **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ** y Aquiles Espino —quienes figuraban como representante legales de dicha empresa—, en la cual manifestó que la empresa Administradora de Servicios Médicos, S. A., adeudaba a la Caja de Seguro Social la suma de dieciocho mil ciento veintitrés balboas con 75/100 (B/.18,123.75), en concepto de cuotas obreros patronales retenidas y dejadas de pagar.

Indica que, la denuncia se complementó con la presentación de una querrela formal contra los precitados, dando paso a la apertura de una causa criminal y al proceso penal abreviado seguido por el Juzgado Primero Municipal Penal del Segundo Circuito Judicial de la Provincia de Panamá; y, que luego de surtido el trámite legal correspondiente, se decretó la absolución de Aquiles Espino y **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, de los cargos endilgados por la comisión del delito Contra el Orden Patrimonial, específicamente, por Retención Indebida de Cuotas Obrero Patronal, en perjuicio de la Caja de Seguro Social.

Continúa exponiendo que, las acciones penales interpuestas en su contra, fueron realizadas sin que el personal administrativo o funcionario responsable efectuara las investigaciones previas que permitieran advertir que la empresa había sido secuestrada en sus haberes, bienes y administración, por parte de una acción laboral iniciada por el Ministerio de Trabajo y que, además, la misma Caja de Seguro Social mantenía un acuerdo de pago con la administradora judicial.

Seguidamente, expresa que, del contenido del fallo absolutorio se desprende un llamado de atención a la Caja de Seguro Social y al Ministerio Público, por una actuación imprudente e ineficaz, que conllevó a exponer a su patrocinada a los rigores de una acción penal por un delito que no cometió, lo que le produjo un estado de zozobra emocional que trajo aparejado un trastorno de ansiedad generalizada, insomnio, depresión crónica, con la consecuente pérdida de disfrute personal, afectando su vida familiar.

II. DISPOSICIONES LEGALES QUE SE ESTIMAN VULNERADAS Y EL CONCEPTO DE SU INFRACCIÓN.

La parte actora aduce la infracción de los artículos 974, 1644, 1644^a y 1645 del Código Civil de la República de Panamá, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 974. 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.”

“Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

“Artículo 1644^a. Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales.

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás, cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo, mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en materia de responsabilidad contractual, como extracontractual. Si se tratare de responsabilidad contractual y existiere cláusula penal se estaría a lo dispuesto en ésta.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva, así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al artículo 1645 del Código Civil...”.

“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 se debe responder”.

Argumenta la activadora jurisdiccional que, las normas citadas fueron violadas en forma directa, puesto que la Caja de Seguro Social (Estado Panameño) debe responder por los actos ejecutados por aquellos funcionarios que, durante el ejercicio de sus funciones, mediando culpa, negligencia, impericia, ignorancia, omisión o comisión, le ocasionaron daños materiales y morales que deben ser indemnizados, al responsabilizarla penalmente por actos no cometió.

III. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

El Subdirector Nacional de Asesoría Legal-Asuntos Externos de la Caja de Seguro Social (delegación mediante Resolución N°1767-2019-D.G. de 11 de octubre de 2019) rindió su informe explicativo de conducta, a través de la Nota SUB-DENL-AE-N-044-2021 de 22 de septiembre de 2021 (Fs. 23 a 26) recibida en la Secretaría de la Sala Tercera el 22 de septiembre de 2021, del cual medularmente citamos lo siguiente:

“ ...

Al empleador ADMINISTRADORA POR SERVICIOS MÉDICOS, S.A., con número de empleador 87-822-1540, se le inicio proceso de cobro coactivo con el expediente administrativo ingresado en el Juzgado Ejecutor Cuarto de la Caja de Seguro Social, el día 5 de abril de 2011, para el cobro de las cuotas dejadas de pagar por el empleador la cual ascienden a un monto de Cuatro Mil Doscientos Noventa Balboas con 84/00 (B/.4,290.84), por el periodo moroso correspondiente a diciembre 2008, al cual se le realizaron todas las gestiones de cobro respectivas a este proceso, sin embargo; no se logró respuesta positiva a dicho trámite.

Paralelamente, la Dirección Ejecutiva Nacional Legal recibió por parte de la Dirección Nacional de Ingresos, departamento de Apremio y Cobro, documentación correspondiente para la interposición de denuncia penal por la posible comisión del Delito Contra el Orden Económico, tal como lo dispone el Reglamento para la Concertación de los Arreglos de Pago por Morosidad en la Vía Judicial N°182-00...

(...)

...la Caja de Seguro Social presentó denuncia penal en el Centro de Recepción de Denuncias del Ministerio Público, a fin de que se realizaran las investigaciones correspondientes por la posible comisión de un Delito Contra el Orden Económico, en su modalidad de Retención Indevida de Cuotas Empleado-Empleador, en contra de la persona jurídica ADMINISTRADORA DE SERVICIOS MÉDICOS, Sociedad Anónima inscrita a Ficha 372026, Documento 56838, de la sección de Personas Mercantil del Registro Público, y debidamente inscrita ante la Caja de Seguro Social con número de empleador 87-822-1540, el 21 de junio de 2013, en cumplimiento del artículo 83 del Código Procesal Penal de la República de Panamá, sobre la obligación de denunciar...

En este sentido, acorde a la certificación expedida por el Registro Público de Panamá el señor Aquiles Humberto Espino fungía como representante legal de la sociedad en mención, no obstante; ante la Caja de Seguro Social mediante la Tarjeta de Inscripción Patronal consta como representante legal del empleador, ...la señora TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRIGUEZ,...hoy demandante y quien se presume era la responsable de remitir las cuotas obrero patronal tal cual como lo establece la Ley 51, Orgánica de la Caja de Seguro Social...

Toda vez que según certificación de deuda emitida por la Dirección Nacional de Ingresos de la Caja de Seguro Social, para el periodo de diciembre 2008, el empleador ADMINISTRADORA DE SERVICIOS MÉDICOS, S. A., debidamente inscrita ante la Caja de Seguro Social con número de empleador 87-822-1540, adeudaba la suma total de Cuatro Mil Ochenta y Dos Balboas con 35/00 (B/.4,128.35), en concepto de cuotas empleado empleador.

A la fecha el empleador..., no ha formalizado arreglo de pago con la Institución y la morosidad asciende a la suma de Ocho Mil Novecientos Sesenta Balboas (sic) con 46/100 (B/.8,960.46)

...".

IV. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante la Vista Número 1175 de 12 de junio de 2022 (Fs. 56-66), dio contestación a la demanda en defensa de la entidad

demandada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000.

Advertimos que, el representante de la autoridad fiscal, luego de hacer un breve resumen de los hechos que dieron origen a la situación controvertida, sostiene que no le asiste la razón a la demandante y recomienda al Tribunal declarar que el Estado panameño no es responsable por los daños y perjuicios, morales y materiales que reclama.

Como sustento de lo anterior, alega que la accionante no establece con claridad en qué consisten los cargos de infracción o cuál fue la supuesta prestación defectuosa del servicio adscrito a la Caja de Seguro Social.

Con fundamento en el artículo 1069 el Código Judicial, explica que la definición de costas o gastos del proceso y aclara que con base en los artículos 1077 (numeral 1) y 1939 (numeral 2) del mismo texto legal, no habrá condena en costas en los procesos en que sea parte el Estado, los municipios o las entidades autónomas.

Luego de un examen de los elementos que deben concurrir para que se produzca la responsabilidad extracontractual del Estado y la consecuente obligación de indemnizar, estima que aún cuando el daño alegado por la accionante, le pudo haber causado algunos inconvenientes, no es un daño antijurídico, puesto que *“el alegado daño que la recurrente tuvo que soportar como consecuencia del proceso penal del que fue objeto, no excede los términos establecidos en el Código Penal para que se configure la responsabilidad extracontractual del Estado, ...”*.

Destaca que el artículo 130 del Código Penal, vigente al momento de los hechos, plantea que el daño llamado a soportar por una persona que es sometida a los rigores de una investigación penal y luego es declarada sobreseída o absuelta, puede incluir hasta dos (2) años de prisión preventiva, lo cual no ocurrió con la señora **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, ya que ella nunca estuvo detenida e incluso ni siquiera fue indagada.

Por otro lado, expone que no existe nexo causal entre el daño alegado por la parte actora y la Caja de Seguro Social, como entidad generadora de este, puesto que

dicha institución no fue la que ejerció la acción penal en contra de la accionante, sino la Fiscalía Primera del Circuito del Segundo Circuito Judicial, quien llevó a cabo la instrucción del sumario y posterior solicitud de llamamiento a juicio.

V. FASE PROBATORIA Y ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Por medio del Auto de Prueba N°599 de veinticinco (25) de agosto de dos mil veintidós (2022), la Sala admitió las pruebas documentales presentadas y aducidas, con excepción de las pruebas testimoniales y la prueba pericial, con fundamento en los artículos 783 y 971 del Código Judicial, respectivamente.

Vencido el periodo de práctica de pruebas fijado por el Tribunal, tanto la Procuraduría de la Administración y la parte actora presentaron, dentro del término de ley consignado en el artículo 61 de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, sus respectivos alegatos de conclusión.

El Procurador de la Administración, mediante la Vista N°1692 de 10 de octubre de 2022 (Fs. 96-102), presentó escrito de alegato de conclusión en el que reitera los aspectos abordados en la Vista Número 1175 de 12 de julio de 2022, indicando que no se han demostrado ni el daño antijurídico ni el nexo de causalidad entre la actuación imputada a la entidad demandada y el daño ocasionado, por lo que no debe accederse a lo pedido.

Por su parte, la señora **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, en su escrito de alegatos reitera que la reclamación surge por la falta de un buen desempeño por parte de la Caja de Seguro Social, pues sin su denuncia no se hubiese iniciado el proceso penal al que fue sometida, y más aún que se convirtió en querellante, obligándose a probar la veracidad de los hechos denunciados, lo cual no ocurrió en la presente causa.

VI. DECISIÓN DE LA SALA.

Una vez cumplido el trámite procesal de rigor, le corresponde a la Sala Tercera entrar a examinar los cargos de infracción asociados a las normas que se estiman vulneradas por la parte actora, dentro de la presente Demanda Contenciosa-Administrativa de Reparación Directa.

Primeramente, corresponde destacar que la Sala Tercera es competente para conocer este tipo de negocios jurídicos, en virtud de lo establecido en el artículo 97, numerales 8, 9 y 10 del Código Judicial, los cuales señalan, entre las atribuciones a ella adscritas, las siguientes:

"Artículo 97. A la Sala Tercera les 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:

...

8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule.

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.

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; ...".

De las constancias procesales se observa que, la demandante fundamenta la presente acción contencioso administrativa de indemnización, en lo previsto en numeral

10 de la norma citada, que refiere a la responsabilidad directa del Estado, por la falla en el servicio público a ella adscrito (Foja 8 de expediente).

Considera la accionante que, el hecho generador de los daños y perjuicios causados fue el proceso penal seguido en su contra, en virtud de la denuncia promovida por la Caja de Seguro Social, por la supuesta comisión del Delito contra el Orden Económico, en la modalidad de Retención Indevida de cuotas obrero-patronal, del cual fue absuelta mediante la Sentencia N°1 de 31 de enero de 2020, dictada por el Juzgado Primero Municipal Penal del Segundo Circuito Judicial de la Provincia de Panamá.

En este sentido, alega que dicha situación provocó que incurriera en gastos materiales, como el pago de honorarios de abogado y otros derivados de la gestión legal, así como daños morales por la afectación psicológica y emocional que sufrió en su vida familiar, por lo que exige que el Estado, a través de la Caja de Seguro Social, le pague la suma total de setecientos cincuenta y seis mil quinientos balboas (B/.756,500.00).

Ahora bien, la figura de la responsabilidad extracontractual del Estado o la obligación de reparar los daños causados, por sus acciones u omisiones, procede del contenido de los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil. Veamos.

Código Civil.

"Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los juicios causados."

"Artículo 1644-A. Dentro del daño causado se comprende tanto los materiales como los morales.

Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en materia de responsabilidad

contractual, como extracontractual. Si se tratare de responsabilidad y existiere cláusula penal se estaría a lo dispuesto en ésta.

Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quién incurra en responsabilidad objetiva, así como el Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio y sus respectivos funcionarios, conforme al Artículo 1645 del Código Civil.

Sin perjuicio de la acción directa que corresponda al afectado la acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida. 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...".

"Artículo 1645. La obligación que impone el artículo 1644 es exigible no solo por los actos u omisiones propios sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder...

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."

Con base en las normas citadas, la Sala en jurisprudencia reiterada ha indicado que, para acceder a este tipo de indemnizaciones deben concurrir tres elementos, a saber: 1. La presencia de un daño antijurídico, cierto y susceptible de ser cuantificado, 2. La existencia de una conducta activa u omisiva, culposa o negligente por parte del Estado o sus funcionarios; y, 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño generado (Sentencia de 16 de mayo de 2016, caso Dancia Berrugate vs MEDUCA; Sentencia de 24 de julio de 2010, caso Juan David Charris vs ATTT).

Vale decir que, dicha responsabilidad directa del Estado, bien sea por la existencia de una conducta culposa o negligente o por la falla del servicio público por irregularidad, **debe ser probada**, lo que implica demostrar que la administración actuó de manera contraria a la regularidad administrativa, que lo hizo de manera ilegal, en contravención de los postulados de buen servicio público o adecuada función administrativa. Por tanto, se hace necesario comprobar la existencia del daño antijurídico, pues de no establecerse su ocurrencia, resulta inviable entrar a verificar la alegada falla del servicio y el consecuente resarcimiento, por el daño provocado.

De acuerdo a la jurisprudencia nacional y la doctrina, el daño debe entenderse como una lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Sin embargo, para que este daño sea objeto de reparación o indemnización debe revestir el **carácter de antijurídico** (Sentencia de 22 de junio de 2016, Iván Reyna vs Caja de Ahorros/Estado).

El daño es antijurídico e indemnizable cuando contempla dos elementos esenciales. El primero corresponde al aspecto físico o material, que no es más que la lesión o deterioro de una cosa u objeto, derecho o interés para satisfacer una necesidad determinada; y, el segundo, es el jurídico o formal, en el cual se deben cumplir los siguientes presupuestos para su materialización:

1. Que la vulneración recaiga sobre un interés jurídicamente tutelado;
2. Que no exista título legal, conforme al ordenamiento jurídico, que justifique o legitime dicho daño o lesión.
3. Que la agresión o lesión no haya sido causada ni determinada por un error de conducta de la propia víctima.

Dicho en otras palabras, el **daño antijurídico** es aquel daño o lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que experimenta una persona, la cual no está en el deber jurídico de soportarlo, pues no tiene fundamento en una norma legal o refiere a aquel que se irroga, pese a que no existe una ley que justifique su producción por parte de la administración o que imponga una obligación de soportarlo. Es aquel causado por la violación de las leyes, reglamentos o estatutos que disponen las obligaciones y deberes del Estado y sus servidores o funcionarios, o de la función genérica que tiene éste, tal como se encuentra consagrada en la Constitución Política en sus artículos 17 y 18, los cuales disponen que "*Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y*

deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley"

(Sentencia de 20 de noviembre de 2021, Roy Quezada Ulloa vs Ministerio Público/Estado).

Ahora bien, corresponde a este Tribunal examinar si los presupuestos de responsabilidad planteados, han tenido lugar a la luz del marco jurídico y teórico expuesto y a los elementos de convicción que reposan en el dossier.

En el caso que nos ocupa, según se desprende de los antecedentes procesales, la Caja de Seguro Social inició un proceso por cobro coactivo contra el empleador ADMINISTRADORA DE SERVICIOS MÉDICOS, S.A., ante el Juzgado Ejecutor Cuarto de dicha entidad, el 5 de abril de 2011, para el cobro de las cuotas dejadas de pagar por el empleador, las cuales ascendían, inicialmente, a un monto de cuatro mil doscientos noventa balboas con 84/100 (B/.4,290.84), por el periodo moroso correspondiente a diciembre de 2008, con base en los artículos 5 y 90 de la Ley N°51 de 2005. Pero el trámite resultó infructuoso.

“Artículo 5. Procesos por cobro coactivo. La Caja de Seguro Social tiene jurisdicción coactiva para el cobro de todas las sumas que deben ingresarle por cualquier concepto, incluidos las multas, los recargos e intereses hasta su fecha efectiva de cancelación.

La jurisdicción coactiva corresponde al Director General, quien podrá delegarla en funcionarios de la Caja de Seguro Social con idoneidad para ejercer la abogacía.

Es obligación del Director General iniciar los procesos por jurisdicción coactiva, cuando la mora en el pago de cuotas y de cualquiera otra obligación para con la Institución, sea de tres meses o más.”

“Artículo 90. Obligación del empleador de deducir cuotas. Los empleadores, al pagar el salario o sueldo a sus empleados, estarán obligados a deducir las cuotas que estos deban satisfacer de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, junto con el aporte del empleador, a entregar a la Caja de Seguro Social, el monto de estas, así como los impuestos nacionales deducidos y retenidos a sus empleados, dentro del mes siguiente al que correspondan, según las fechas que se establezcan en el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva.

El empleador que no cumpla con la obligación que establece el párrafo anterior, responderá del pago de sus cuotas y las del empleado, sin perjuicio de las acciones penales que puedan ejercer la Caja de Seguro Social o el empleado, de acuerdo con las disposiciones del Código Penal.”

Ante este panorama, la Dirección Ejecutiva Nacional Legal de la C.S.S., recibió de la Dirección Nacional de Ingresos, Departamento de Apremio y Cobro, la documentación respectiva para la interposición de una denuncia penal por la posible comisión del Delito Contra el Orden Económico (Retención Indebida de Cuotas), tal como lo dispone el artículo 124 de la Ley N°51 de 2005 y el artículo 105 del Reglamento General de Ingresos, a saber:

“Artículo 124. La mora en el pago de cuotas. Las cuotas a que se refiere esta Ley deben ser pagadas mensualmente, dentro de los plazos que determine el reglamento que al efecto dicte la Junta Directiva.

(...)

Cuando los funcionarios de la Caja de Seguro Social encuentren, dentro de una investigación realizada, pruebas o indicios suficientes de que el empleador efectuó los descuentos de las cuotas que corresponden al salario de los empleados y no entregó esos fondos a la Caja de Seguro Social dentro de los noventa días después de realizada la retención, el funcionario responsable tendrá la obligación de interponer la denuncia ante la autoridad competente, sin perjuicio del ejercicio de querrela por parte del afectado.

La Caja de Seguro Social realizará la gestión de cobro de la morosidad del empleador por todos los medios a su alcance, y determinará la eficacia de interponer la denuncia respectiva, en los casos en que el costo de la gestión administrativa para tales fines supere el importe de lo adeudado.

La Junta Directiva emitirá el reglamento correspondiente.”

“Artículo 105. Obligación de denunciar la retención indebida.

La Caja de Seguro Social, sin perjuicio de las acciones administrativas o judiciales para la recuperación de los saldos adeudados, está en la obligación de interponer ante el Ministerio Público, la correspondiente denuncia penal, cuando el empleador o el independiente contribuyente, luego de transcurrido el término de tres (3) meses y surja la obligación de pagar, retenga y no remita las cuotas, con base a lo dispuesto por el Artículo 241 del Código Penal. Igual obligación tendrá la Caja de Seguro Social, en los casos en que los empleadores o sus representantes y demás sujetos obligados, que mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas o cualquier otro ardid, evadan o de cualquier forma impidan la afiliación al Seguro Social de las personas obligadas a afiliarse.

La Caja de Seguro Social estará obligada a constituirse en querrelante ante el Ministerio Público u Órgano Judicial para ejercer la mejor defensa de sus intereses.”

Se advierte, además, que durante las investigaciones se tomó en consideración una certificación expedida por el Registro Público de Panamá, en la cual fungía como representante legal de la empresa el señor Aquiles Espino, y la Tarjeta de Inscripción

Patronal presentada ante la C.S.S., en la cual se advirtió como representante legal a la señora **TELVA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ** —*hoy demandante*—, razón por la cual la Caja de Seguro Social presentó querrela en su contra, como posible infractora del artículo 241 del Código Penal (Retención Indevida de Cuotas).

Aunado a ello, se aprecia que, luego que la Fiscalía Primera de Circuito del Segundo Circuito Judicial aprehendió el conocimiento de las investigaciones, ordenó el llamamiento a juicio de la prenombrada; quien, posteriormente, fue absuelta de los cargos endilgados, mediante Sentencia N°1 de 31 de enero 2020, dictada por el Juez Primero Municipal Penal del Segundo Circuito Judicial de la Provincia de Panamá, **sin que sobre ella pesara la imposición de alguna medida cautelar personal.**

En este contexto, debemos aclarar que el Ministerio Público posee entre sus atribuciones legales, la de perseguir e investigar los delitos y contravenciones a las disposiciones constitucionales y legales, ejerciendo las acciones derivadas de ellas ante los Juzgados y Tribunales en que actúen, en atención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 220 de la Constitución Política de Panamá, en consonancia con el artículo 347 (numeral 5) del Código Judicial.

Como bien se desprende de las constancias procesales y de las normas legales comentadas, la Caja de Seguro Social, a través de quien ostenta la Dirección General y sus organismos de fiscalización, tenía la obligación legal de investigar aquellos actos que evidenciaban indicios suficientes de una infracción administrativa por la falta de pago de las cuotas obrero patronal de la empresa ADMINISTRADORA DE SERVICIOS MÉDICOS, S.A., así como el deber de interponer la denuncia y querrela ante el Ministerio Público, sobre la posible comisión de un delito, contra quienes se constituían en Representantes Legales de dicha compañía, de acuerdo a los elementos probatorios que para aquel momento constaban, los cuales fueron más adelante valorados por el

Juez de la causa, quien finalmente los eximió de los cargos endilgados, a través de una sentencia absolutoria.

Por lo planteado, esta Colegiatura es de opinión que las actuaciones administrativas efectuadas por la Caja de Seguro Social, en el presente caso, fueron desarrolladas con apego a la normativa que rige su proceder, cumpliendo con el debido proceso legal, de manera que los daños ocasionados a **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ** no pueden ser calificados como antijurídicos, ya que estos fueron producto de una actuación legal de la administración, ante la presencia de causales de justificación que legitimaron como tal dicho perjuicio, **lo que no supone la configuración de una falla en la prestación del servicio público.**

En concordancia con lo planteado, estimamos importante precisar que aun cuando exista un daño, no siempre resulta procedente declarar la responsabilidad extracontractual del Estado de indemnizar, puesto que *“no toda incomodidad da lugar a una indemnización de perjuicios, ya que los ciudadanos están obligados a soportar ciertas cargas derivadas del ejercicio de la actividad jurisdiccional, y sólo en la medida que esta sea anormal, surge el deber de indemnizar, sin considerar la legalidad o ilegalidad de la conducta del funcionario.”* (El énfasis es nuestro) (Sentencia de 17 de abril de 2015, Financiero Centro, S.A. vs Autoridad del Canal de Panamá-ACP).

Dicho de otro modo, existen daños generados como consecuencia de la prestación de un servicio o del desarrollo de una actividad pública, que los ciudadanos tienen la obligación de soportar, por tratarse de cargas inherentes a la propia prestación del servicio, y que no dan derecho a indemnización.

Para una mayor ilustración sobre el tema, consideramos oportuno destacar un extracto del análisis que, sobre el daño antijurídico, se hace en el artículo titulado *“Daño*

y daño antijurídico en la responsabilidad extracontractual del Estado, a partir de la noción de derecho subjetivo”:

“No sería entonces posible considerar daño el sufrimiento por un amor no correspondido o el que puede ocasionar en algunos hinchas la no clasificación de la selección nacional de fútbol a un campeonato del mundo. Estas situaciones no pueden considerarse un daño, por cuando no sería factible alegar que existe una posición o relación jurídica que implique una protección al individuo frente a estos avatares de la vida. Caso contrario sucede con el dolor que causa la muerte de un ser querido a raíz de, por ejemplo, un mal manejo o custodia de las armas que pertenecen al Estado. Evento en el cual puede señalarse que el Estado vulneró una posición jurídica de indemnidad, causando sufrimiento y vulnerando la integridad espiritual de la persona, es decir, causando un daño moral.

Adicionalmente, no todo daño resulta resarcible. Es decir que no toda alteración negativa o privación de una posición jurídica hace emerger para la víctima el derecho a ser reparado y la correlativa obligación para un tercero de reparar al sujeto dañado. Puede suceder que la víctima tenga que soportar el daño sufrido, por ejemplo, por tratarse de una situación de culpa exclusiva de la víctima.

También es posible que el daño provenga de la actuación de terceros y aun así la víctima deba soportarlo. Gran parte del ordenamiento jurídico consiste en reglas que le permiten a la gente dañar a los otros, aunque también existe un perímetro de obligaciones y prohibiciones que ponen límites importantes al daño que está permitido. Para ejemplificar tal situación puede tomarse el caso de los dos boxeadores: cada contendiente goza de la libertad de dar a su oponente golpes reglamentarios y ambos carecen del derecho a exigir que el otro se abstenga a su vez de golpearlo. Sin perjuicio del perímetro de protección de derechos y deberes que cada uno ostenta dadas las reglas del boxeo, tales como el derecho a no recibir golpes bajos y el deber correlativo de no propinarlos. Este es un ejemplo claro de que **el sistema jurídico permite ciertas afectaciones, interferencias o limitaciones a los derechos subjetivos, y que por encontrarse permitidos deberán ser soportados por el titular del derecho subjetivo afectado, sin que ello implique necesariamente el surgimiento de un derecho a ser reparado y la correlativa obligación de un tercero de reparar.**

En materia de responsabilidad extracontractual del Estado, no es extraño que este interfiera en derechos subjetivos con sus actuaciones lícitas. (MORILLO-CARRILLO, Sebastián; Revista de Derecho Administrativo núm. 28, pp. 319-357; Universidad Externado de Colombia, 2022) (El destacado es de la Sala).

A juzgar por lo expuesto, este Tribunal concluye que no ha sido acreditado en el proceso que el supuesto daño y perjuicio alegado por la demandante, es antijurídico y que el actuar de la Caja de Seguro Social deviene en una falla en la prestación del

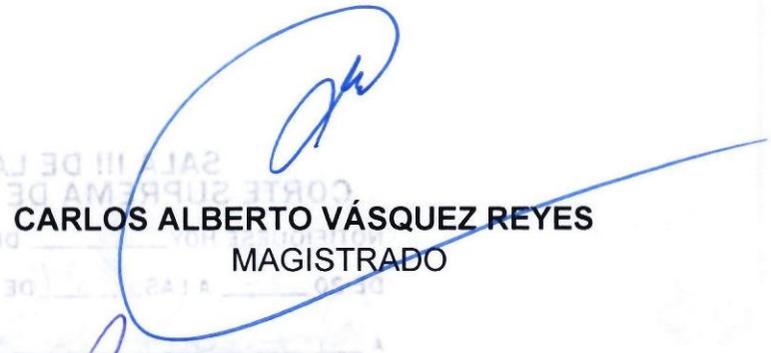
servicio que ofrece, en infracción de las normas invocadas, por tanto, no existe una responsabilidad extracontractual por parte del Estado frente a las pretensiones demandadas, y así pasamos a declararlo.

En consecuencia, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ACCEDE** a las pretensiones formuladas en la Demanda Contencioso Administrativa de Reparación Directa, promovida por la Licenciada **TELVIA MARIANELA MONTEZA RODRÍGUEZ**, actuando en su propio nombre y representación, para que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado Panameño), al pago de la suma de setecientos cincuenta y seis mil quinientos balboas (B/.756,500.00), en concepto de daños materiales y morales causados, por el mal funcionamiento de los servicios públicos adscritos a la entidad demandada.

Notifíquese,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

**SALA III DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

NOTIFÍQUESE HOY 5 DE Julio

DE 20 24 A LAS 8:24 DE LA Tarde

A Presupuesto de la Administración

[Firma]
FIRMA

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 1984 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 2 de Julio de 20 24

[Firma]
SECRETARIA