



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de noviembre de 2017
C-097-17

Ingeniero
Gil Rafael Fábrega
Director Ejecutivo
Sume 911
E. S. D.

Señor Director Ejecutivo:

Me dirijo a usted en atención a su nota DE-SUME911/228/17, de 26 de julio de 2017, recibida en esta Procuraduría el 27 de julio de 2017, por la cual nos consulta si las decisiones adoptadas por los Patronos del SUME 9-1-1, en ejercicio de sus funciones, pueden acarrear responsabilidad civil frente a las consecuencias jurídicas de su ejecución, y, de ser afirmativa la respuesta, si dicha entidad puede contratar directamente pólizas de seguro que cubran los gastos legales de representación ante la justicia, en caso de ser querrellados o demandados civilmente, por las consecuencias las decisiones que adopten en ejercicio de sus cargos.

Con relación a la primera interrogante, esta Procuraduría opina que todo funcionario del SUME 9-1-1, cualquiera sea su nivel jerárquico, que le produzca un daño a otro al desempeñar las funciones propias de su cargo, puede originar responsabilidad penal y/o civil a cargo suyo, y responsabilidad extracontractual del Estado.

A continuación externamos las consideraciones y argumentos jurídicos que nos permiten arribar a dicha conclusión:

La Constitución de Panamá (artículo 17) obliga a las autoridades de la República a proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción, e igualmente, garantiza el reconocimiento y protección de sus derechos reconocidos, no sólo en la Constitución, sino en las normas de carácter internacional (artículo 4 de la Constitución).

Uno de estos derechos, reconocidos por la Constitución Política, es el derecho a la salud, el cual debe ser protegido por el Estado en todos sus planos (físico, mental y social), de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de dicho texto constitucional. También lo es el derecho a la vida, reconocido expresamente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 29 de julio de 2008, como parte del catálogo de derechos humanos justiciable y definido en nuestro ordenamiento interno por la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1977, que aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 4 dispone lo siguiente:

"Artículo 4. Derecho a la Vida.

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general a partir del momento de la concepción.

Nadie puede ser privado de su libertad en forma arbitraria".

En el caso específico del Sistema Único de Manejo de Emergencias 911, en adelante SUME 9-1-1, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 44 de 31 de octubre de 2007, el mismo fue creado para la planificación, asistencia, dirección y supervisión de las acciones para la atención integral y oportuna de las emergencias, bajo esquemas de calidad, innovación, desarrollo de habilidades competitivas, dominio de nuevas tecnologías de la información, comunicación, aprendizaje significativo y promoción de programas de mejora continua.

Concordante con dicha norma legal, el artículo 6 de la misma excerpta señala que SUME 9-1-1 tiene la responsabilidad de garantizar a sus usuarios la prestación de los servicios de su competencia, en forma continua, eficiente y segura, para lo cual deberá cumplir con las metas de desempeño y de calidad de servicio establecidas, de acuerdo con esta Ley y las disposiciones reglamentarias.

Tales finalidades y responsabilidades institucionales, se materializan a través de la labor operativa y directiva que están llamados a desempeñar quienes prestan sus servicios a dicha entidad, en sus distintos niveles jerárquicos, labor que en el caso específico del Patronato, se encuentra recogida en el artículo 12 de la Ley 44 de 2007, que establece sus funciones, así:

"Artículo 12. Serán funciones del Patronato las siguientes:

1. Establecer su estructura orgánica y el modelo de gestión que haga posible el cumplimiento de los objetivos del SUME 911.
2. Aprobar el presupuesto anual del SUME 911.
3. Proponer al Presidente de la República la conformación de la terna de la cual será escogido el Director Ejecutivo del SUME 911.
4. Aprobar las políticas de nombramiento del personal de acuerdo a concurso público.
5. Aprobar o rechazar los protocolos de comunicación y los procedimientos a seguir entre el SUME 911 y las entidades relacionadas con la atención de emergencias de cada tipo de incidencias.
6. Aceptar las donaciones que le hagan personas naturales o jurídicas, sean estas de Derecho Público o Privado, nacionales o extranjeras, entidades financieras u organismos internacionales, así como legados y herencias, a beneficio de inventario.
7. Conocer en segunda instancia los procesos administrativos establecidos en la presente Ley.
8. Representar a la República de Panamá en los organismos internacionales de sistemas similares al SUME 911."

Las normas legales citadas contemplan el conjunto de finalidades y atribuciones que configuran el ámbito de la actividad jurídica y material esperada por los administrados respecto del SUME 9-1-1, en general, relacionadas con la planificación, asistencia,

dirección y supervisión de acciones para la atención integral y oportuna de emergencias, de forma continua, eficiente y segura; y lo esperado de su Patronato, que comprende el desempeño eficiente de las funciones de orden político directivo, administrativas (incluyendo algunos actos de manejo de fondos y bienes públicos) y como máximo órgano de deliberación y decisión de dicho organismo estatal, que le han sido asignadas por la citada Ley 44 de 2007.

En cuanto a la responsabilidad que a los patronos atañe, por cualquier daño ocasionado a otro en el ejercicio de sus funciones, o en ocasión del ejercicio de éstas, los artículos 1644 y 1645, disponen lo siguiente:

“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 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.

(...)

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.” (resaltado del Despacho).

Como es posible advertir, de conformidad con el artículo 1644 del Código Civil la conducta generadora del daño antijurídico requiere de la culpa o negligencia, es decir, que el sujeto con su acción u omisión, haya violado deberes preexistentes, particularmente los que a su cargo le prescribe el ordenamiento jurídico.

En sentencias de 24 de mayo de 2010 y 20 de noviembre de 2009, citadas a su vez en la sentencia de 26 de abril de 2016, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, al pronunciarse sobre el sentido y alcance del citado artículo 1644 del Código Civil, indicó que para que se configure el mal funcionamiento del servicio público, deben acreditarse los siguientes elementos:

- "1. La existencia de una conducta culposa o negligente.
2. La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado; y
3. La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del evento."

Ello, pese a que la tendencia de la responsabilidad del Estado en la jurisprudencia latinoamericana, particularmente la colombiana, se funda en el concepto de “imputación objetiva”, que "parte de los límites de lo previsible por una persona prudente a la hora de

adoptar las decisiones". (Ver sentencias de 26 de abril de 2016, 22 de junio de 2016 y 5 de abril de 2017).

De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la "falla en el servicio" es el fundamento de imputación diseñado por el sistema francés, en contraposición al régimen de la culpa, propio del Derecho Civil, consistente en el *mal funcionamiento de los servicios que se encuentran en cabeza del Estado, ya sea porque éste no se prestó, se prestó tardíamente, defectuosamente o equivocadamente*. Asimismo, la jurisprudencia nacional ha precisado que ésta, es decir, la "falla del servicio", debe ser probada por el demandante en juicio, correspondiéndole a la Administración, acreditar que su actuación fue realizada de manera oportuna, prudente, diligente, eficaz y con pericia, esto es, sin mediar falla del servicio, o que, pese a su adecuada y oportuna actuación, se presentó una causa extraña, que desbordó su diligencia y eficacia (v.g., fuerza mayor, caso fortuito, un hecho exclusivo y determinante de la víctima o, el hecho de un tercero). (Sentencia de 26 de abril de 2016).

Por último debemos indicarle que, si la conducta desplegada por el servidor público es de las tipificadas como delito por el Código Penal o en otras leyes que establecen tipos penales, el mismo puede incurrir en responsabilidad penal, y en la consecuente responsabilidad civil derivada del delito; pudiendo la víctima del mismo promover la acción civil indemnizatoria dentro del proceso penal, constituirse en querellante y solicitar mediante incidente la correspondiente indemnización, una vez ejecutoriado el auto de enjuiciamiento, conforme a lo dispuesto por los artículos 1969 y 1973 del Código Judicial; el artículo 1 de la Ley 31 de 28 de mayo de 1998, "De la Protección a las Víctimas del Delito"; los artículos 79, 80; numeral 4 del artículo 88; artículo 108; numerales 1 al 3 del artículo 341 y numeral 7 del artículo 427 de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, "Que adopta el Código Procesal Penal"; pues en el ordenamiento positivo panameño no existe perjudicialidad en lo concerniente a la posibilidad de encausar la reclamación civil dentro del proceso penal.

En virtud de las consideraciones anteriores, y siendo que la responsabilidad entraña la sujeción de una persona (sea o no servidor público), que vulnera un deber de conducta impuesto en interés de otro, a la obligación de reparar el daño producido, *sea en el plano administrativo, civil o penal*, doy respuesta a su primera interrogante señalando que a juicio de este Despacho, todo aquel funcionario del SUME 9-1-1, cualquiera sea su nivel jerárquico, que le produzca un daño a otro al desempeñar las funciones propias de su cargo, puede originar responsabilidad penal y/o civil a cargo suyo, y responsabilidad extracontractual del Estado.

Cabe aclarar, no obstante, que ante las esferas penal y civil la parte afectada o víctima sólo podría presentar la demanda en contra del funcionario público infractor, más no así la demanda en contra de la dependencia estatal o institución para la cual trabaja; ello aun cuando ésta última fuera extra contractualmente responsable.

En este último caso, la demanda de indemnización contra el Estado tendría que formalizarse ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, con fundamento en los artículos 43 y 57C de la Ley N°135 de 30 de abril de 1943, “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, reformada por la Ley N°33 de 11 de septiembre de 1946, en concordancia con el numeral 10 del artículo 97 y los artículos 470, 625 y 665 del Código Judicial y con el 57 C de la ya mencionada Ley N°135.

En cuanto a su segunda interrogante, sobre si el SUME 9-1-1 puede contratar directamente pólizas de seguro que cubran los gastos legales de representación ante la justicia, en caso de ser querellados o demandados civilmente, por las consecuencias las decisiones que adopten en ejercicio de sus cargos, debo manifestarle que según el artículo 2 de la Ley 38 de 2000, la actuación de la Procuraduría de la Administración se circunscribe al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y en general, las competencias especiales que tengan otros organismos, y en el caso particular del asesoramiento que se nos pide, relacionado con la posibilidad de contratar directamente pólizas de seguro, las competencias especiales para “regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección de contratistas que realicen las instituciones estatales” las tiene la Dirección General de Contrataciones Públicas, institución autónoma del Estado, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 9 y en los numerales 1 y 3 del artículo 10 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, “Por la cual se regula la Contratación Pública y se dictan otras disposiciones”.

Por el motivo antes expuesto, recomendamos que la pregunta sea canalizada ante la referida Dirección General de Contrataciones Públicas, en virtud de las competencias especiales que la Ley le atribuye a esa entidad.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/skdf

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**