



Asamblea Nacional

Secretaría General

TRÁMITE LEGISLATIVO 2014-2015

ANTEPROYECTO DE LEY: **012**

PROYECTO DE LEY: **005**

LEY:

GACETA OFICIAL:

TÍTULO: **QUE REGULA LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA MALA PRESTACIÓN DE SUS SERVICIOS PÚBLICOS Y POR LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS, ASÍ COMO LA ACCIÓN DE REPETICIÓN CONTRA LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES.**

FECHA DE PRESENTACIÓN: **7 DE JULIO DE 2014.**

PROPONENTE: **H.D. ELÍAS A. CASTILLO G.**

COMISIÓN: **GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES.**

Panamá, de julio de 2014

Honorable Diputado
ADOLFO VALDERRAMA
 Presidente Asamblea Nacional
 E. S. D.

Honorable Señor Presidente:

En ejercicio de la facultad legislativa que nos confiere el Artículo 108 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, presentamos a consideración de esta Augusta Cámara el Anteproyecto de Ley "Que regula la responsabilidad del Estado por la mala prestación de sus servicios públicos y por la violación a los derechos humanos, así como la acción de repetición contra los servidores públicos responsables" y que nos merece la siguiente:

Exposición de Motivos

Esta iniciativa legislativa fue presentada previamente por el Diputado Jorge Hernán Rubio y por mi persona el 1 de abril de 2009, es decir, antes de los resultados del proceso electoral efectuado el 3 de mayo de ese año. Al no haber sido prohijados, lo presenté nuevamente el 7 de julio de 2009, el 23 de agosto de 2010, el 2 de julio de 2012, el 2 de julio de 2013 y ahora lo presento nuevamente al inicio de un nuevo gobierno. Ello quiere decir, que la trascendencia de esta regulación, va más allá de consideraciones políticas y se encamina a proteger los derechos humanos de los asociados y los intereses del Estado, que a fin de cuentas somos todos.

Para nadie es desconocido que durante los últimos veinte años el Estado ha sido condenado en varias ocasiones a pagar indemnizaciones, tanto por los tribunales de justicia ordinaria como por tribunales arbitrales, lo cual ha representado la erogación de millones de dólares del erario público.

Según información del Semanario Martes Financiero del 17 de diciembre de 2010, a esa fecha el Estado panameño había sido condenado al pago de B/175 millones mediante sentencias o laudos arbitrales, instaurados tanto por empresas, como por trabajadores despedidos en violación de sus derechos. A ello hay que sumarle lo que se haya acumulado hasta el presente producto de malas decisiones u omisiones, como los B/122.5 que le costará al Estado el retraso en la construcción de la Tercer Línea de Transmisión por no haber tomado la decisión en tiempo oportuno.

Este anteproyecto de ley parte del reconocimiento de que en la actualidad el Estado no está facultado expresamente para repetir contra los servidores públicos que hayan sido declarados

ASAMBLEA NACIONAL SECRETARÍA GENERAL	
Presentación	7. Julio 2014
Hora	6:39 pm
A Debate	
A Votación	
Aprobada	Votos
Rechazada	Votos
Abstención	Votos

responsables de esos perjuicios, por tanto, le ha correspondido asumir los costos de tales reparaciones en desmedro del erario público y de las posibilidades de cumplir con los programas del Gobierno en toda su extensión.

De igual modo, tampoco se cuenta con las disposiciones legales claras que establezcan los mecanismos para la reparación de perjuicios ocasionados por la mala prestación de los servicios públicos, y por la violación de los derechos humanos.

Aun cuando la asignación de la responsabilidad objetiva y subjetiva es tarea de los tribunales de justicia, es necesario reconocer por ley que el Estado responderá por los hechos, actos y omisiones que les sean imputables y que causen perjuicios a cualquier ciudadano.

El Estado Panameño debe asumir prontamente la reparación de los daños en que su responsabilidad haya sido declarada por violaciones de los derechos humanos establecidos en convenios internacionales de los que Panamá sea signatario, según lo determinen los órganos internacionales correspondientes.

Con este anteproyecto de ley se pretende disciplinar la conducta de los servidores públicos que con su acción u omisión ocasionan condenas para el Estado que implican reparación de daños a particulares. En ese sentido, se vincula jurídicamente al funcionario con la causa del daño y en consecuencia ha de responder disciplinaria, civil, patrimonial o penalmente, según corresponda.

Desde esa perspectiva, se regula la acción de repetición que le corresponde ejercer a quien detente la representación jurídica de la entidad estatal que haya sido condenada a reparar daños por acciones u omisiones de sus funcionarios.

Un aspecto importante es la responsabilidad ulterior al ejercicio del cargo de servidor público, contra quien podrá interponerse la acción de repetición para que responda patrimonialmente por los perjuicios causados al Estado cuando haya sido condenado en una demanda de indemnización, sin que el antiguo funcionario pueda alegar la pérdida de la condición de empleado público.

Esta iniciativa también prevé los escenarios en que el Estado puede ser condenado debido a daños ocasionados por la prestación de un servicio público, circunscribiéndolo a aquellos que preste directamente. Es decir, en el caso de que un concesionario de un servicio público ofrezca una prestación defectuosa que cause daño, el Estado no responderá patrimonialmente, sin menoscabo de su deber de supervisar y regular su prestación eficiente y efectiva. La acción para solicitar la reparación será competencia de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, mediante los trámites del proceso sumario.

También se contemplan la necesidad de reparar el daño irrogado a personas naturales que hayan padecido una condena penal, revertida con motivo de un proceso de revisión, o que hayan sido privados de su libertad bajo detención preventiva por más de dos años, luego de los cuales resulta absuelto o sobreseído. En uno u otro caso, las posibilidades de indemnización no quedan tasadas legalmente y se deja abierta que el juzgador aplique la sana crítica para encontrar una solución reparadora.

Mediante esta iniciativa se legaliza la posibilidad del Estado de indemnizar, previo juicio, a personas naturales que hayan sido víctimas de catástrofes de origen natural o producidas por el hombre, a fin de evitar que la falta de reparación oportuna incremente el daño originalmente sufrido. Esta facultad no impide que los montos fijados bilateralmente, puedan ser revisados, corroborados o enmendados por una autoridad judicial. Los supuestos de estos programas de indemnizaciones extraordinarias se limitan a los eventos en que la responsabilidad del Estado en la prestación defectuosa de un servicio público se perciba palmariamente y se distinguen con claridad de los auxilios por emergencias.

Proponemos que sea el Consejo de Gabinete, mediante Decreto motivado, el ente que declare y reconozca la catástrofe que dé lugar al establecimiento de un programa de indemnizaciones extraordinarias. Todo lo atinente a impugnaciones y revisiones de montos y exclusiones de estos programas será competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.


Otro asunto que nos ha impulsado a promover este anteproyecto de ley es la conveniencia de plantear el empleo de métodos alternos de solución de conflictos en las causas contra el Estado panameño por violación de los derechos humanos. En ese sentido, proponemos que esté a disposición de las partes el proceso de conciliación ante el Defensor del Pueblo, con la esperanza de que esos casos sean resueltos en el territorio nacional con prontitud y en beneficio de las partes contendientes.

En nuestro ordenamiento jurídico contamos con un procedimiento para la ejecución de sentencias extranjeras en casos de derecho privado, pero no tenemos previsto un procedimiento para el cumplimiento de sentencias de tribunales supranacionales, como lo es la Corte Interamericana de Justicia. Esta ausencia normativa no contribuye a la efectiva reparación de los daños a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en que se haya determinado la responsabilidad del Estado. En consecuencia, se propone un procedimiento sencillo que involucra al Órgano Judicial, sea para ordenar el pago de la condena líquida o para estimar el monto de la condena en abstracto, lo cual debe ocurrir en los plazos que se fijan. El Órgano Ejecutivo tendrá que acatar lo que dispongan nuestras autoridades judiciales al respecto.

Debido a que según norma constitucional, todas las entradas y salidas de ingresos deben estar previstas en la Ley de Presupuesto General del Estado, se propone que el Ministerio de Economía y Finanzas incorpore y mantenga una partida que sirva de fondo suficiente para atender exclusivamente el pago de sumas dinero en concepto de reparación de daños y perjuicios ordenado por sentencias de tribunales internacionales en procesos por violación de derechos humanos, así como el pago de las sumas que se determinen en las resoluciones a que hace alusión esta ley.

La vigencia de la Ley sería simultánea a su promulgación, no obstante, su alcance normativo se extiende a la solución de casos contra el Estado de Panamá sometidos previamente al conocimiento de organismos internacionales, incluso, lo sería en los casos en que se haya declarado la responsabilidad del Estado. No obstante, la acción de repetición sólo podrá ejercerse respecto de hechos que hayan tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley.

Esperamos que en este periodo que inicia, se pueda discutir esta iniciativa legislativa con todas las partes y sectores involucrados, a fin de que podamos contar con un instrumento legal que permita la oportuna reparación de los daños causados por el Estado, y que este a su vez pueda repetir contra los servidores públicos causantes de tales daños, cuando corresponda.



ELIAS A. CASTILLO G.
Diputado de la República
Circuito 8-8

Anteproyecto de Ley No.

De de de 2014

BOLETÍN GENERAL	
Comisión	7. Julio 2014
Hora	6:39 pm
Votación	
Aprobada	Votos
Rechazada	Votos
Abstención	Votos

"Que regula la responsabilidad del Estado por la mala prestación de sus servicios públicos y por la violación a los derechos humanos, así como la acción de repetición contra los servidores públicos responsables"

**LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:**

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto. El objeto de ésta Leyes establecer los mecanismos legales para la reparación de perjuicios ocasionados por la mala prestación de los servicios públicos, y por la violación de los derechos humanos, así como la facultad del Estado de repetir contra los servidores públicos que sean declarados responsables de esos perjuicios.

Artículo 2. Responsabilidad del Estado. El Estado responderá por los hechos, actos y omisiones que les sean imputables y que causen perjuicios a cualquier ciudadano, según lo determinado por las autoridades judiciales competentes, o en el marco de los mecanismos establecidos por la Ley o en los Convenios internacionales ratificados por la República.

Artículo 3. Responsabilidad Internacional. El Estado responderá por los perjuicios causados por violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado, o llegaren a declararse, de responsabilidad del Estado, en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos, sean comisiones o comités especializados o tribunales supranacionales.

Artículo 4. Responsabilidad de los Servidores Públicos. El servidor público responderá disciplinaria, civil, patrimonial o penalmente por sus acciones y omisiones, según corresponda, y la responsabilidad que deba asumir el Estado por sus actos no disminuirá la que le corresponda asumir personalmente.

Capítulo II

Acción de Repetición

Artículo 5. Acción de Repetición. En todos los supuestos en que sea declarada la responsabilidad del Estado por hechos, acciones u omisiones de sus servidores públicos, el Estado tendrá la facultad de interponer la acción de repetición contra ellos.

La acción de repetición podrá ejercitarse sin perjuicio que la responsabilidad personal de los servidores públicos haya sido declarada en sede disciplinaria, civil, penal o patrimonial.

Artículo 6. Acción de Repetición y pronunciamientos de organismos internacionales. En los casos en que el Estado sea declarado responsable, pero no exista una declaratoria formal de responsabilidad personal respecto a los servidores públicos, esta no será necesaria para la reparación a las víctimas a cargo del Estado, pero sí para la fijación de los montos que pudieran reclamarse individualmente mediante la acción de repetición.

Artículo 7. Repetición contra ex servidores públicos. También podrá repetirse contra los responsables personales de los actos por los que se haya generado responsabilidad del Estado, incluso si al momento de la declaratoria de responsabilidad personal, o al momento de interponerse la acción de repetición, no tienen el carácter de servidor público, o no ocupan el cargo público que ocupaban al momento de producirse los actos, hechos u omisiones por los que se le declaró personalmente responsables.

Capítulo III

Mala Prestación de los Servicios Públicos

Artículo 8. Servicios Públicos Estatales. El Estado podrá ser declarado responsable y ser obligado judicialmente a reparar a los afectados, por la defectuosa prestación de los servicios públicos que brinde directamente, cuando dicha prestación defectuosa haya producido efectivamente daños a los usuarios.

Artículo 9. Acción de Reparación. Los usuarios pueden concurrir, individual o colectivamente, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, para que se declare la prestación defectuosa del servicio público, y en consecuencia, se ordene la respectiva reparación. El trámite judicial de estas acciones de reparación por mala prestación de servicios públicos estará sometido a juicio sumario.

1.

Capítulo IV

Error Judicial

Artículo 10. Error Judicial. El error judicial genera responsabilidad del Estado. Se entiende por error judicial, los siguientes:

1. La condena penal, que una vez revisada, concluya en sentencia absolutoria.
2. La detención provisional, por más de dos años, cuando el imputado sea sobreseído o absuelto.

Artículo 11. Acción restaurativa. La acción restaurativa podrá incluir tanto la reparación por el daño implícito en la privación de la libertad, así como el pago de multas, y la afectación potencial al honor del imputado.

Capítulo IV

Catástrofes e Indemnizaciones Extraordinarias

Artículo 12. En caso de catástrofes de origen natural o producido por el hombre, en el que la afectación sea grave y los afectados numerosos, se podrá establecer un programa de indemnizaciones extraordinarias, a cuenta de la determinación judicial de los montos definitivos.

Los programas de indemnizaciones extraordinarias se ejecutarán cuando la responsabilidad del Estado en la prestación defectuosa de un servicio público se perciba a simple vista, o cuando haya motivos para presumir la responsabilidad del Estado o de los servidores públicos.

Los programas de indemnizaciones extraordinarias deben poder distinguirse claramente de los programas de ayuda en caso de emergencia en los que no está en discusión la responsabilidad del Estado.

Artículo 13. En el caso de los programas de indemnizaciones extraordinarias, el Estado podrá designar la comisión o comisiones que sean necesarias para atender a las víctimas de catástrofes, así como para recibir, gestionar y entregar las indemnizaciones extraordinarias que resulten necesarias.

Artículo 14. La catástrofe que de lugar al establecimiento de un programa de indemnizaciones extraordinarias será reconocida, y el programa en sí, y los montos asignados al mismo, serán establecidos, mediante Decreto motivado del Consejo de Gabinete.

Artículo 15. Las indemnizaciones otorgadas o negadas por las comisiones designadas para atender a las víctimas de las catástrofes, podrán ser impugnadas y revisadas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Capítulo V

Responsabilidad del Estado ante comisiones o comités internacionales de Derechos Humanos

Artículo 16. En los casos en que el Estado sea denunciado por violación a los instrumentos internacionales de derechos humanos, podrán realizarse audiencias de conciliación con las presuntas víctimas.

Artículo 17. Se podrán celebrar audiencias de conciliación respecto de aquellos casos de violaciones de derechos humanos en relación con los cuales se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que exista una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado panameño ha incurrido en una violación de derechos humanos.
2. Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos, proferido por un comité constituido por: el Ministro del Gobierno, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Relaciones Exteriores (quien lo presidirá).

Artículo 18. El comité proferirá concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano internacional de derechos humanos en todos los casos en que se reúnan los presupuestos de hecho y de derecho establecidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales aplicables. Para ello tendrá en cuenta, entre otros elementos, las pruebas recaudadas y las providencias recaídas en los procesos judiciales, administrativos disciplinarios internos y en la actuación surtida ante el respectivo órgano internacional.

Artículo 19. Cuando el comité considere que no se reúnen los presupuestos a que hace referencia el párrafo anterior, deberá comunicarlo así al Presidente de la República.

Artículo 20. El comité dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de la notificación oficial del pronunciamiento del órgano internacional de que se trate, para emitir el concepto correspondiente.

Artículo 21. Habrá lugar al trámite de que trata la presente ley incluso si hubieren caducado las acciones previstas en el derecho interno para efectos de obtener la indemnización de perjuicios por hechos violatorios de los derechos humanos, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 22. Si el comité emite concepto favorable al cumplimiento de la decisión del órgano

internacional, el comité solicitará la audiencia de conciliación con las víctimas, ante el Defensor del Pueblo.

Artículo 23. La conciliación versará sobre la índole de las reparaciones, y el monto de la indemnización, en caso que corresponda.

Para la tasación de los perjuicios se aplicarán los criterios de la jurisprudencia nacional vigente. En todo caso, sólo podrán reconocerse indemnizaciones por los perjuicios probados y que tengan nexo de causalidad con los hechos objeto de la decisión del órgano internacional.

Artículo 24. La conciliación de que trata la presente ley también podrá efectuarse en el marco de los procesos de solución amistosa en los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, o dentro de los procesos judiciales nacionales para obtener la indemnización de los perjuicios derivados de los mismos hechos a que se refiere la decisión de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos que atribuye responsabilidad al Estado.

Artículo 25. Para efectos de la indemnización de los perjuicios que serán objeto de la conciliación, se tendrán como pruebas, entre otras, las que consten en procesos judiciales, administrativos o disciplinarios internos y, en especial, las valoradas por el órgano internacional para expedir la correspondiente decisión.

Artículo 26. Si se lograre acuerdo, las partes suscribirán un acta en que se lo hará constar y será presentada ante el Consejo de Gabinete por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Artículo 27. El Consejo de Gabinete acordará, mediante Decreto, y previo concepto favorable del Procurador General de la Nación, el pago de las indemnizaciones convenidas con las víctimas.

Artículo 28. Las atribuciones asignadas al Gobierno Nacional por medio de la presente ley deberán ejercerse en forma tal que se evite el fenómeno de la doble o excesiva indemnización de perjuicios.

Artículo 29. El Ministerio de Relaciones Exteriores remitirá copia de toda la actuación al respectivo órgano internacional de derechos humanos, para los efectos previstos en los instrumentos internacionales aplicables.

Capítulo VI

Ejecución de Sentencias Supranacionales

Artículo 30. Las sentencias expedidas por los Tribunales Internacionales constituidos según Convenios de los que es parte Panamá, que contengan condena de pago de suma de dinero en concepto de indemnización por daños y perjuicios a cargo del Estado, u otras formas de reparación, se ejecutarán conforme a las reglas de procedimiento que se describe en este capítulo.

Artículo 31. La sentencia emitida por el tribunal internacional será transmitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores al Presidente de la Corte Suprema, quien dispondrá el tribunal o juez competente para conocer de la ejecución de la resolución.

Siempre que sea posible, el tribunal o juez competente debe ser aquél en el que se agotaron los recursos internos, previa a la presentación de la demanda internacional contra el Estado.

Artículo 32. Si la sentencia contiene condena de pago de suma de dinero, el tribunal o juez competente dispondrá que se notifique al Ministro de Economía y Finanzas para que cumpla con el pago ordenado en la sentencia, en el término de diez días.

Artículo 33. Si la sentencia contiene condena de pago de suma de dinero por determinar, el Juez correrá traslado de la solicitud del ejecutante con los medios probatorios que ofrezca, al Ministerio de Gobierno por el término de diez días.

El representante del Ministerio de Gobierno puede formular contradicción exclusivamente sobre el monto pretendido, ofreciendo medios probatorios. Formulada la contradicción o sin ella, agotado el plazo, el tribunal o juez ordenará la actuación de los medios probatorios pertinentes en audiencia de conciliación, en un plazo no mayor de 30 días, y pronunciará resolución dentro de los 15 días siguientes a la audiencia.

La apelación o reconsideración, según el caso, será concedida con efecto suspensivo y será resuelta en igual término.

Artículo 34. Dentro del plazo de diez días de recibida la comunicación de la Corte Suprema de Justicia, el tribunal o juez ordenará a los órganos e instituciones estatales concernidas, sea cuáles fuesen éstas, el cese de la situación que dio origen a la sentencia referida, indicando la adopción de las medidas necesarias.

En el caso que la sentencia se refiera a resolución judicial, el Juez competente deberá adoptar las disposiciones que resulten pertinentes para la restitución de las cosas al estado en el que se encontraban antes de que se produzca la violación declarada por medio de la sentencia.

Artículo 35. Fijada la responsabilidad personal del funcionario o empleado público que dio motivo al procesamiento internacional, el Estado iniciará proceso judicial para obtener a su vez, el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le ha ocasionado.

Artículo 36. La Corte Suprema de Justicia de la República informará, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, al tribunal internacional acerca de las medidas que se hayan adoptado en cumplimiento de la sentencia.

La víctima será informada periódicamente de las medidas que se adopten en cumplimiento de la sentencia.

Capítulo VII

Disposiciones Finales

Artículo 37. El Ministerio de Economía y Finanzas incorporará y mantendrá una partida presupuestaria que sirva de fondo suficiente para atender exclusivamente el pago de sumas de dinero en concepto de reparación de daños y perjuicios impuesto por sentencias de tribunales internacionales en procesos por violación de derechos humanos, así como el pago de las sumas que se determinen en las resoluciones a que hace alusión esta ley.

Artículo 38. La acción de repetición de que trata el Capítulo II sólo podrá ejercerse respecto de hechos que hayan tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley.

Los mecanismos previstos en los Capítulos V y VI podrán utilizarse para la solución de casos presentados ante organismos internacionales contra el Estado de Panamá en fechas previas a la entrada en vigencia de la presente Ley, e incluso, que hayan sido objeto de resoluciones adjudicatarias de responsabilidad, sean expedidas por comisiones o comités especializados o por tribunales internacionales.

Artículo 39. La presente ley rige a partir del día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy de julio de 2014, por el
Diputado Elías A. Castillo G.



ELIAS A. CASTILLO G.
Diputado de la República
Circuito 8-8



ASAMBLEA NACIONAL
Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales

Panamá, 29 de julio de 2014
 CGJAC/Nota-034

Honorable Diputado
ADOLFO VALDERRAMA R.
 Presidente de la Asamblea Nacional

Señor Presidente:

En cumplimiento del artículo 78 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, debidamente analizado y prolijado por esta Comisión en su sesión del día 29 de julio de 2014, remitimos el Proyecto de Ley "Que regula la responsabilidad del Estado por la mala prestación de sus servicios Públicos y por la violación a los derechos humanos, así como la acción repetición Contra los servidores públicos responsables", que corresponde al Anteproyecto de Ley No.12, originalmente presentado por el Honorable Diputado Elías Castillo.

Le solicitamos se sirva impartir el trámite de rigor, con el objeto que la citada iniciativa legislativa sea sometida próximamente al primer debate.

Atentamente,


PEDRO MIGUEL GONZÁLEZ PINZÓN
 Presidente



ASAMBLEA NACIONAL SECRETARIA GENERAL	
Presentación	29/7/14
Hora	4:25 pm
A Debate	
A Votación	
Aprobada	Votos
Rechazada	Votos
Abstención	Votos

PMG/hs