

Panamá, 03 de julio de 2025

Honorable Diputado

**JORGE HERRERA**

Presidenta de la Asamblea Nacional

Señor Presidente:

ASAMBLEA NACIONAL	
SECRETARÍA GENERAL	
Presencia	3/7/25
Hora	12:00p
A Debate	_____
A Votación	_____
Aprobada	_____ Votos
Rechazada	_____ Votos
Ausencia	_____ Votos

Haciendo uso de la iniciativa legislativa que me confiere el artículo 108 y 109 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, y actuando en mi condición de Diputado de la República, presento al Pleno de la Asamblea Nacional el presente Anteproyecto de Ley, **“QUE ESTABLECE NORMATIVA POR INDEMNIZACIÓN A DAÑOS VEHICULARES DE PARTICULARES, EMPRESAS Y TRANSPORTE PÚBLICO OCASIONADAS POR LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES”** y que nos merece la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Desde hace algunas décadas atrás, la República de Panamá se ha visto un notable crecimiento poblacional, lo que ha obligado a que las carreteras, avenidas y vías públicas ampliarse, permitiendo así un desarrollo económico importante en cada uno de los espacios de constante crecimiento. Asimismo, la ampliación de dichas carreteras de movilidad ha permitido que los ciudadanos cuenten con mayores opciones de accesos viales y se cumpla con el derecho de tránsito libre y seguro.

Se reconoce que estas infraestructuras de movilidad son esenciales para facilitar el transporte, ya sea a favor de personas, mercancías, logística internacional, o de facilitar con los accesos de servicios públicos básicos, entre otros; sino que es el reflejo de la responsabilidad que tiene la administración pública, en este caso el responsable de que los ciudadanos cuenten con un bienestar en seguridad y dignidad vial. De dicha responsabilidad, no podemos dejar a un lado que la administración pública debe tener la obligación de fiscalizar el buen manejo, mantenimiento y trabajos que, en las carreteras, avenidas, vías, puentes vehiculares y peatonales se den cumpliendo con estándares, y que su deber jurídico y público es velar por la conservación prolongada de dichas infraestructuras.

En nuestro país, es evidente que las infraestructuras públicas para la movilidad de los ciudadanos, no ha contado con un buen funcionamiento y mucho menos con buenos mantenimientos, lo que ha evidenciado una constante queja de los ciudadanos que diariamente usan las mismas para ir a un lugar a otro, ya sea en la Ciudad de Panamá, e incluso para dirigirse al interior del país o viceversa. La ineficiencia de la administración pasada dejó una preocupante situación vial, como lo son la falta de mantenimiento en el Puente de las Américas, en lo que se pudo constatar los huecos y grietas en el mismo y que incluso se podía ver las aguas del Canal de Panamá.

Podemos mencionar también los distintos puentes vehiculares dentro de la Ciudad como lo son el puente en Balboa de la Vía Cincuentenario (entre el cruce de Vía España con Avenida José Agustín Arango), o el puente de que da retorno a la barreada de Villa Lucre en San Miguelito, y sin dejar a un lado a mi Circuito, el puente que conecta Avenida 3ra Norte de Curundu hacia la Avenida de los Mártires. Asimismo, o en peor condición se encuentra la importante avenida como Simón Bolívar (mejor conocida como Transistmica), el inicio de la Vía Centenario que conecta al resto del país, como también da Avenida Ricardo J. Alfaro (conocida como Tumba Muerto) a la altura de una cervecería de la localidad.

Esta mala disposición de infraestructura vial, como la falta de su mantenimiento y prevención, ha perjudicado en gran escala a los ciudadanos, emprendedores, empresas e incluso al mismo transporte público, en la que se han visto en la situación de correr con gastos que pudieron ser evitados si la administración pública cumpliera con su rol. Por un lado, el ciudadano que, por falta de señalización, cae al precipicio; o la empresa que transportaba mercancía y que, por un desnivel, pierde el control y posteriormente cae ocasionando pérdida en los productos; y el transporte público que, al caer en brechas o huecos, su desgaste sea más rápido, haciendo que el mismo pueda ser retirado de circulación, perjudicando a los cientos de usuarios.

En ese sentido, la falta del mantenimiento y de la fiscalización pertinente de estas vías y/o carreteras, hace que existan más brechas, huecos o desniveles en aumento, causando fracturas en el pavimento. Y, por otra parte, al momento de realizar las reparaciones suelen en ocasiones, ser superficiales o momentáneas, empeorando la situación y gastando sin medida el presupuesto de inversión para este rubro. Lo que se evidencia que, la administración pública necesita una normativa que le obligue a ser más eficaz y preventivo para el mantenimiento prolongado de las infraestructuras públicas. Aun cuando existan diversos manuales en algunas instituciones públicas o acuerdos municipales que obligan a cumplir con una serie de condiciones sobre infraestructurales viales, estas no se cumplen ni son visiblemente tangibles para la seguridad de los usuarios.

Por lo que, si las instituciones competentes y encargadas de esta responsabilidad cumplieran con su rol de garantizar bienestar en las vías, calles, avenidas y/o carreteras, y pretendiendo que estas se encuentren en óptimas condiciones para su propósito, los ciudadanos en general no sufrirían consecuencias adicionales como problemas en la salud física, salud mental, entre otras.

Cuando las infraestructuras de movilidad se encuentran en malas condiciones y estas provocan pérdidas que afectan a terceros, nadie asume la responsabilidad del daño ocasionado por las omisiones o negligencia del debido mantenimiento y falta de fiscalización. Es decir que, la administración no se hace responsable por esos daños ocasionados de forma voluntaria, salvo que se presenten demandas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia. De dicha disposición, misma que se encuentra estipulada en los numerales 8, 9 y 10 del Artículo 97 del Código Judicial de Panamá, permite que los ciudadanos presenten demandas por indemnización; sin embargo, no todos los panameños cuentan con la facilidad económica para llevar el proceso ante dicha instancia, por lo que asumen los gastos sin tener la responsabilidad absoluta.

De lo anterior, la Sala Tercera, ha recibido demandas por indemnización y reparación directa por las omisiones y negligencias de las instituciones públicas, en la que en ocasiones, ha determinado que, en efecto, se ha vulnerado el derecho y perjudicado la dignidad y bienes económicos del afectado. Pues ha expresado que el Estado tiene responsabilidad extracontractual y directa fundamentado en la Constitución Política de Panamá y legislación que exige “(...) *la indemnización cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada dentro del ejercicio de sus funciones*”.

Respecto a la Constitución Pública, la Sala Tercera ha enfatizado y señalando que el Artículo 18 “(...) *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 ésta. Dicha responsabilidad extracontractual tiene, pues, un fundamento de derecho público, postura que ha sido también mantenida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado de Colombia en relación con su artículo 16 de la Constitución de 1886 de ese país, norma que es el antecedente del artículo 17 de nuestra Constitución*”.

La Sala Terca hace mención de la doctrina del abogado argentino especialista en Derecho Administrativo Roberto José Dromi, 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 (...)*”. Por lo que, como expresó la Sala Tercera de la Corte en su fallo de 7 de marzo de 2018: “(...) *que la aceptación del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores del Estado Social de Derecho*” que, en otras palabras, no es más que la propia forma de responder ante los Derechos Sociales que se consagran en nuestra Constitución Política de la República de Panamá.

De todo lo anterior, y conscientes de que la gobernabilidad debe dirigirse a una innovación y modernización total del Estado, apostamos a que esta iniciativa legislativa pueda establecer una primera instancia para la apertura del acceso a la justicia por las omisiones y negligencias cometidas por la administración pública en perjuicio de los usuarios, es decir que permita un acceso a la justicia sin altos gastos; pero también de establecer una normativa que permita que las infraestructuras públicas se encuentren siempre en buen estado para la seguridad vial de los ciudadanos.

**JOSÉ PÉREZ BARBONI**  
**Diputado de la República**  
**Circuito 8-3**

**ANTEPROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_**

(del 3 de julio de 2025)

**QUE ESTABLECE NORMATIVA POR INDEMNIZACIÓN A DAÑOS VEHICULARES DE PARTICULARES, EMPRESAS Y TRANSPORTE PÚBLICO OCASIONADAS POR LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**

**LA ASAMBLEA NACIONAL**

**DECRETA:**

**Artículo 1.** Esta Ley tiene como objetivo establecer la responsabilidad civil de las instituciones públicas, de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas que brinden servicio de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio que por lesiones, daños o pérdidas en consecuencia de las omisiones o negligencias a la correcta disposición, mantenimiento y/o del funcionamiento normal de las vías públicas en su conjunto, las cuales produzcan un perjuicio a vehículos particulares, de empresas y/o transporte público o a los peatones en el territorio panameño, sin perjuicio de lo que se establezca dentro del Código Civil y el Código Judicial de la República de Panamá.

**Artículo 2.** La o las instituciones públicas o de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal que sean responsables civilmente, deberán asumir la indemnización con su propio presupuesto sin pedir nuevos traslados de partida para subsanar. La responsabilidad será directa.

**Artículo 3.** Para que la o las instituciones públicas o de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas que brinden servicio de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio tenga responsabilidad civil para indemnizar por daños vehiculares particulares, de empresas, transporte público o peatones, deberán cumplir con al menos, lo siguientes puntos:

- a) Atribuciones basadas en hechos de la actividad propia de alguna o algunas instituciones públicas o de aquellas empresas que el Estado tenga participación.
- b) Atribuciones basadas en hechos de la actividad propia de alguna o algunas empresas de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio, tengan participación.
- c) Por daños ocasionados provocados por la institución pública, de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal y/o de las empresas de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio.
- d) Por relación directa, inmediata y exclusiva entre la actividad u omisión de la institución pública, de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio y el daño.

**Artículo 4.** La o las instituciones públicas o de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o empresas que brinden servicio de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio, indemnizará en perjuicio de los vehículos particulares, particulares y/o transporte público, ya sea en su carrocería y/o partes mecánicas, por los siguientes casos:

- a) Cuando por falta de mantenimiento, una ejecución inadecuada o por cualquier causa que, en las vías, avenidas, carreteras públicas, calles y/o puentes vehiculares se encuentren en mal estado, presentando huecos, brechas, grietas, pavimentos deteriorados, parches de asfalto y/o hundimientos, ocasione un daño temporal o permanente.
- b) Cuando por la falta de ausencia de alcantarillas, tapas o cobertor de alcantarillas, tapas o cobertor sobre sus rodaduras, parrillas rectangulares o la correcta disposición de los tragantes de captación de aguas pluviales, ocasione un daño temporal o permanente.
- c) Cuando por falta de ausencia de tapa o cobertor de los servicios de energía y/o telefónica no se encuentre en la vía, avenida, carretera, calle o puente, ocasione un daño temporal o permanente.
- d) Cuando por el incorrecto uso del material de concreto o asfalto en las vías, avenidas, carreteras, calles y/o puentes vehiculares, ocasione un daño temporal o permanente.
- e) Cuando por el mal diseño de infraestructura o puente vial, ocasione un daño temporal o permanente.
- f) Cuando por la omisión de reemplazar o disponer de nuevas mallas, barandales, plaquetas, juntas de pavimento o cualquier estructura que permita la funcionalidad y seguridad de los puentes viales, que se encuentren en mal estado, fuera de su posición original o por su incorrecta instalación, que ocasione daño temporal o permanente.
- g) Cuando por la falta de señalización por trabajos en las vías, avenidas, carreteras, calles y/o puentes vehiculares que ocasione accidentes y/o daños temporales o permanentes.
- h) Cuando por falta de iluminación adecuada en las vías, avenidas, carreteras públicas y/o puentes vehiculares y que ocasione accidentes y/o daños temporales o permanentes.

**Artículo 5.** La o las instituciones públicas o de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o empresas que brinden servicio de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro, indemnizará en perjuicio de los peatones por daños temporales o permanentes, por los siguientes casos:

- a) Cuando por omisión o negligencia, las aceras se encuentren en mal estado en su conjunto, ya sea por deterioro físico, por falta de iluminación que impida una visibilidad segura, o por la ausencia o deficiencia en la señalización, provocando accidentes y/o lesiones.

- b) Cuando por omisión o negligencia, los puentes peatonales presentan un deterioro generalizado en su conjunto, por falta de iluminación que impida una visibilidad segura, o que no cuenten con accesos apropiados para personas con discapacidad, ocasionando accidentes y/o lesiones.
- c) Cuando por la falta o ausencia de alcantarillas, tapas o cobertor de alcantarillas, tapas o cobertor sobre sus rodaduras, parrillas rectangulares o la correcta disposición de los tragantes de captación de aguas pluviales en las aceras, ocasione un accidente y/o lesiones.
- d) Cuando por falta de ausencia de tapa o cobertor que no se encuentre en la acera y/o puente peatonal, ocasione un accidente y/o lesiones.

Si el daño involucró lesiones en el cuerpo del peatón o peatones, la o las instituciones públicas, o de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o empresas que brinden energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio, deberán además de reembolsar los gastos médicos, ya sea por daño temporal o permanente.

**Parágrafo:** En el caso de las áreas de difícil acceso, las instituciones competentes contemplarán la necesidad de reemplazar de manera progresiva todos los puentes peatonales construidos con madera u otro inestable con material que perdure en el tiempo. Esta disposición deberá ser atendida en un periodo no mayor de ocho (8) años desde la promulgación de esta Ley.

**Artículo 6.** De la o las instituciones públicas o de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o empresas que brinden energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio, podrán defenderse de las solicitudes de indemnización, siempre y cuando presenten como mínimo:

- a) Fotografías o vídeos obtenidos por entidades públicas o gobiernos locales con al menos 1 o 2 días antes de la situación que dio pie a la indemnización y/o daño que demuestre la inocencia de omisión y negligencia.
- b) Documentos como facturas, contratos, pagarés, etc., que demuestren que se hicieron las reparaciones o adecuaciones en tiempo, evidenciando la inocencia de omisión y negligencia.
- c) El uso de peritajes públicos independientes para determinar o no su responsabilidad por medio de pruebas presentadas y, además, rectificar que las pruebas no se encuentren alteradas.

**Artículo 7.** La administración pública del Estado, no será responsable por daños y perjuicios que sean ocasionados por casos de fuerza mayor, ya sea por desastres naturales o eventos extraordinarios que estipulan en el artículo 55 de la Constitución Política de la República, salvo que exista legislación que exprese responsabilidades especiales de las instituciones públicas, de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o empresas que brinden

energía, telefónica o de cualquier otro servicio, y de lo que se disponga en el Código Procesal Civil y/o Código Judicial de Panamá.

**Artículo 8.** La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos será la encargada de recibir, conocer y decidir a prevención de los tribunales de justicia competentes y hasta la suma de diez mil balboas (B/. 10,000.00), sobre las solicitudes de indemnización contra la institución pública, de la de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas que brinden energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio competente por la supuesta responsabilidad.

Las decisiones que tome la Autoridad serán consideradas como título ejecutivo.

**Artículo 9.** La persona afectada por el daño temporal o permanente causado por omisión o negligencia tendrá hasta un (1) año desde que se causaron los mismos para presentar la solicitud de indemnización.

La persona afectada podrá presentar su solicitud por sí sola, sin que se le obligue a que contrate a un abogado idóneo. En el caso de que sea una persona jurídica, el representante legal podrá presentar la solicitud sin abogado, salvo que lo crea necesario. En el caso de que el perjudicado sea una institución o empresa estatal, el alto funcionario será el encargado de presentar la solicitud.

La reglamentación de esta Ley determinará cómo se deberá presentar la solicitud, los procesos objetivos y administrativos que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos tendrá para recibir, estudiar y resolver las solicitudes.

**Artículo 10.** La persona natural o personería jurídica afectada que no desee aplicar la primera instancia ante la Autoridad Nacional de Servicios Públicos podrá acercarse ante las instancias judiciales, cumpliendo con lo que se estipula en el Código Civil, Código Procesal Civil y/o Código Judicial de la República de Panamá.

**Artículo 11.** Los requisitos para presentar solicitud de indemnización ante la Autoridad Nacional de Servicios Público, deberá contemplar como mínimo los siguientes documentos:

- a) Datos generales del ciudadano, empresa o institución pública afectada.
- b) Evidencia fotográfica o video de la vía, avenida, carretera pública, puente vehicular o puente peatonal que haya provocado el daño, prueba que no debe sobrepasar de los cinco (5) días calendario.
- c) Evidencia fotográfica o video del accidente, si fuese el caso prueba que no debe sobrepasar de los cinco (5) días calendario.
- d) Testigos que hayan presenciado el hecho bajo declaración jurada por un Notario.
- e) Para el caso de daños temporales o permanentes en perjuicio del peatón, deberá presentar documentación original de los gastos médicos pagados por el daño.

**Artículo 12.** La Autoridad Nacional de Servicios Públicos tendrá un plazo no mayor de un (1) mes calendario para decretar rechazo de solicitud de indemnización, ya sea porque no cumple con lo estipulado en la presente Ley. Asimismo, la Autoridad Nacional de Servicios Públicos tendrá un plazo de seis (6) meses calendario para resolver la solicitud de indemnización. Podrá expedir un (1) mes adicional por un máximo de dos (2) veces, por situaciones externas de la autoridad bajo moción sustentada a fin de que conste en el expediente.

**Artículo 13.** Cuando la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos determine que la institución pública, de la de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas de energía, telefonía u otro que brinde servicio es responsable por los daños ocasionados, dicha autoridad deberá fiscalizar que se indemnice en un tiempo prudente, considerando sus respectivos presupuestos.

La indemnización deberá darse en un tiempo no mayor a dieciocho (18) meses calendario, en el caso para las instituciones públicas; mientras que para la de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal y/o las empresas de energía, telefónica u otro que brinde servicios, deberá darse en un tiempo no mayor de un (1) mes calendario.

El que paga el daño causado por sus dependientes puede repetir de éstos lo que hubiese satisfecho.

La reglamentación de esta Ley determinará los procesos de pagos por indemnización que la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos fiscalizará.

**Artículo 14.** Cuando la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos determine que la institución pública, de la de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas de energía, telefonía o que brinden otros servicios es responsable por los daños ocasionados, tendrán un periodo no mayor a sesenta (60) días calendario para arreglar la vía, avenida, carretera, calle, puente vehicular o puente peatonal que haya dado pie a la solicitud de indemnización, sin excepción.

**Artículo 15.** Si la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos determina mediante el análisis de la solicitud que el ciudadano haya presentado de manera fraudulenta, ya sea daños ocasionados propios, alternado la documentación o perjudicando a la institución pública, la Autoridad le otorgará una multa de quinientos balboas (B/.500.00), pagaderos al Tesoro Nacional. El ciudadano multado deberá presentar ante la Autoridad el comprobante de pago correspondiente.

En caso de que el ciudadano no pague la multa dentro del plazo establecido por la Autoridad, esta podrá hacerla efectiva mediante cargos sobre los servicios públicos a su nombre.

**Artículo 16.** La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos tendrá la obligación de hacer valer el derecho de los solicitantes, respetando el debido proceso y cumpliendo con su normativa jurídica.

**Artículo 17.** Cualquier situación de inconformidad que el usuario o usuarios mantengan frente a los procesos administrativos de solicitud de indemnización ante la Autoridad Nacional de los

Servicios Públicos, podrá elevar una consulta ante la Procuraduría de la Administración, cumpliendo con lo que se estipula en la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

**Artículo 18.** Las instituciones públicas, de la empresa que opere por facultad de una concesión o contrato estatal, y/o de las empresas que brinden servicio de energía, telecomunicaciones o de cualquier otro servicio, deberán contar con un programa interna de compensación para lo que se establezca en esta Ley.

**Artículo 19.** La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, será la encargada de velar por que el proceso de indemnización sea de manera transparente y accesible para el usuario.

La reglamentación de esta Ley deberá estipular cómo se dará la fiscalización de transparencia y acceso de información sin disminuir lo que se estipula en la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

**Artículo 20.** La reglamentación de esta Ley deberá darse en un tiempo no mayor de diez (10) meses.

**Artículo 21.** La Autoridad Nacional de los Servidores Públicos deberá presentar ante el Ministerio de Economía y Finanzas un presupuesto conforme a lo que se necesite para la aplicación de lo que se establezca en esta Ley y en su reglamentación.

**Artículo 22.** Esta Ley comenzará a regir a partir del año fiscal siguiente de su promulgación en Gaceta Oficial.

**Artículo 23.** Cualquier otra normativa jurídica que sea contraria a la presente Ley y su reglamentación, quedará derogada.

#### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy 03 de julio de 2025, ante el Pleno legislativo, presentado por el Diputado José Pérez Barboni.

**JOSÉ PÉREZ BARBONI**  
**Diputado de la República**  
**Circuito 8-3**