

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1195

Panamá, 1 de noviembre de 2016

Proceso Contencioso Administrativo de
Indemnización.

El Licenciado Baibino Rivas Cedeño, actuando en representación de **Antony de la Cruz Rojas Zárate y Stephanie Yisell Rojas Zarate**, solicita la indemnización por los presuntos daños y perjuicios causados por el **Estado Panameño** a través de la **Policía Nacional**.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante el Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que dice, cito: "**La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones: ... 2. Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia...**", con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

En ejercicio de la representación de los intereses nacionales, contestamos de la siguiente forma:

I. **Oposición a las pretensiones del demandante.**

Respetuosamente **nos oponemos** a las pretensiones formuladas por el demandante consistente en que la Sala Tercera declare:

1. Que el Estado Panameño, por conducto de la Policía Nacional, es responsable de los daños y perjuicios derivados de los delitos cometidos por señores **Andrés Frías Rodríguez y Javier Alberto Loaiza Santaclara**, en contra de **Antony de la Cruz Rojas Zárate** y su padre **Marcos Antonio Rojas Rodríguez** (q.e.p.d.).

2. Que como consecuencia de lo anterior, el Estado Panameño debe pagarle a **Antony de la Cruz Rojas Zárate** y a **Stephanie Yisell Rojas Zarate**, la suma de dos millones de dólares (US\$ 2,000,000.00) al primero, y cinco millones de dólares (US\$ 5,000,000.00) a la segunda, todo lo anterior asciende a la suma de siete millones de dólares (US\$ 7,000,000.00), en concepto de resarcimiento por los daños y perjuicios materiales y morales que se han causado.

II. Los hechos en los que se fundamenta la demanda, se contestan de la siguiente manera.

Primero: Negamos el hecho primero, en los términos en que se encuentra redactado. No existe evidencia alguna que la Policía Nacional haya efectuado algún operativo a las siete de la mañana (7:00 a.m.) del día 13 de agosto de 2009, en las inmediaciones del Centro Comercial Plaza Conquistador, en el área metropolitana. De haberse realizado alguna retención ilegal de la libertad ambulatoria a terceras personas, la misma fue realizada a nivel personal por sujetos que laboraban en el cuerpo policial, mas no como parte de un operativo institucional.

Segundo: Negamos el hecho segundo, en los términos en que está redactado. No tenemos constancia alguna que al presunto lugar haya llegado algún vehículo marca BMW, color azul, mostrando armas de fuego, cuyos ocupantes hayan retenido a terceras personas.

Tercero: Negamos parcialmente el hecho tercero, en cuanto a que los señores **Antony de la Cruz Rojas Zárate** y su padre **Marcos Antonio Rojas Rodríguez** (q.e.p.d.) hayan sido retenidos por doce horas, en razón que no existe constancia alguna en los presentes autos. No obstante, es necesario destacar que el propio demandante acepta que, en todo caso, los mismos no fueron conducidos a recinto policial alguno, sino más bien, fueron trasladados a una residencia particular.

Cuarto: Negamos el hecho cuarto, toda vez que no existe constancia de los presentes autos de tal afirmación.

Quinto: Aceptamos el hecho quinto, toda vez que el demandante aportó copia autenticada de la Sentencia 79 S.I. de 11 de mayo de 2012, proferida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Sexto: Negamos el hecho sexto, tal como está expuesto por el demandante, quien está interpolando el resumen y análisis probatorio que realizó el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial.

Séptimo: Aceptamos el hecho séptimo, toda vez que así lo señala la sentencia citada (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

Octavo: Aceptamos el hecho octavo como cierto, toda vez que así se desprende de los elementos aportados al presente expediente (Cfr. foja 59 del expediente judicial).

Noveno: Aceptamos el hecho noveno como cierto, toda vez que así se desprende de los elementos aportados al presente expediente (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

III. Disposiciones que se estiman infringidas.

El demandante señala que los artículos 3, 7 (numerales 2, 4 y 9) y 108 (numerales 1 y 11) de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, han sido infringidos.

IV. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

El demandante señala la infracción de las siguientes disposiciones, todas de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

1. Artículo 3 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

“Artículo 3. Proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, así como prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos, constituyen el fundamento de la seguridad pública, cuya competencia corresponde primordialmente al Estado, que la mantendrá en todo el territorio nacional por intermedio de la Policía Nacional.”

El accionante señala que el artículo 3 de la Ley 18 de 1997, ha sido violado de manera directa, por omisión, en razón que la misma atribuye al Estado, a través de la Policía Nacional, la importante obligación de mantener la seguridad pública, lo que se traduce en proteger la vida de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, procurando observar el orden público, así como prevenir y reprimir los hechos delictivos. Empero, alega, que **Antony de la Cruz Rojas Zarate** y **Marcos Antonio Rojas Rodríguez**, fueron objeto de una detención ilegal por parte de los entonces

agentes de la Policía Nacional, **Javier Alberto Loaiza Santaclara** y **Andrés Frías Rodríguez**, quienes posteriormente fueron declarados responsables del delito de secuestro mediante la Sentencia 79 S.I. de 11 de mayo de 2011, proferida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial (Cfr. foja 47 del expediente judicial).

Es importante destacar, tal como lo señala el informe de conducta remitido por el Director General de la Policía Nacional, Omar Ariel Pinzón Marín, en la Nota DGPN-DNAL-009-2016 de 18 de enero de 2016, visible a partir de la foja 100 del presente expediente, y dirigido al Magistrado Sustanciador de la presente causa:

“Revisados los antecedentes, tenemos a bien señalar que la Policía Nacional, como institución garante de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, así como también conservar el orden público, prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos, que constituyen el fundamento de la seguridad pública, por mandato de la ley; **no aprobó ni respaldó en modo alguno**, los hechos penales que motivan la presente causa bajo la autoría particular de los señores Javier Loaiza y Andrés Frías, es decir, los actos descritos que dieron resultados una condena en la esfera judicial, no surgen de una orden o instrucción girada por la Policía Nacional, más bien se desprende una serie de sucesos que son contrarios a las normas que rigen nuestras bases institucionales contenidas en la Ley 18 de 3 de septiembre de 1997 y legislación referentes.

Las unidades esbozaron una conducta que no es propia del **servicio policial**, al ser una situación que incluso denigra la imagen positiva de la institución y tiene repercusiones disciplinarias y penales. Queda constancia que la investigación que las unidades Loaiza y Frías utilizaron bienes y uniformes del Estado para cometer el ilícito de forma independiente y desapegada a las funciones que les correspondían, desobedeciendo instrucciones de sus superiores jerárquicos.” (Lo resaltado y subrayado es de la nota original de la Policía Nacional).

Como se puede observar, la conducta delictiva desplegada por los señores **Javier Alberto Loaiza Santaclara** y **Andrés Frías Rodríguez**, responde a una iniciativa individual, fuera de los parámetros institucionales de la Policía Nacional, incluso en un operativo ilegal que no tenía el aval de la entidad.

En tal sentido, no se ha incumplido la obligación del Estado, que ejerce a nivel nacional por la Policía Nacional, de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se

encuentran bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, así como prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

2. Numerales 2, 4 y 9 del artículo 7 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.

“**Artículo 7.** Es misión principal de la Policía Nacional, salvaguardar la vida, Honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado: preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política y la ley, mediante el desempeño de las siguientes funciones:

1. ...
 2. Auxiliar y proteger a las personas y sus bienes.
 3. ...
 4. Prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos y faltas, perseguir y capturar a los transgresores de la Ley, así como proteger los recursos ecológicos.
 5. ...
 6. ...
 7. ...
 8. ...
 9. Actuar de oficio, con diligencia, prontitud y eficiencia, ante flagrantes infracciones a la Ley.
- ...”

Según el demandante, los mismos han sido violados de manera directa, sin indicar si fueron por comisión u omisión (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Discrepamos de este argumento, toda vez que la Policía Nacional adoptó las medidas correspondientes desde que tuvo conocimiento del ilícito cometido por las unidades **Alberto Loaiza Santaclara** y **Andrés Frías Rodríguez**, incluso prestó toda la colaboración a las autoridades de instrucción en las investigaciones correspondientes, que culminaron con la condena de ambas personas.

De acuerdo al Informe de Conducta, señalado anteriormente, el Director de la Policía Nacional, señaló lo siguiente:

“Cabe señalar que el Teniente 10304 Javier Loaiza, fue destituido mediante Decreto de Personal No. 346 de 04 de abril de 2013, fundamentado en el Artículo 133, numeral 26 del Reglamento Disciplinario que dice: ‘ser condenado por delito doloso con pena

privativa de libertad e Inhabilitación del cargo público', lo cual fue publicado en la Orden General del día No. 152 de 12 de agosto de 2013. La destitución se da a raíz de haber sido condenado mediante Sentencia Mixta No. 05 de 21 de octubre de 2011, por el Juzgado Décimo Tercero de Circuito Penal.

Por otra parte cabe aportar que los hechos del presente caso, se mantiene abierta una investigación disciplinaria llevada a cabo por nuestra Dirección de Responsabilidad Profesional, contenida en el expediente 733-09, quien presenta cargos en contra del Teniente 10304 Javier Antonio Loaiza Santa Clara y el Cabo 2do. 48105 Andrés Frías Rodríguez, por presuntas infracciones al Decreto Ejecutivo 204 de 1997, **en su artículo 133 numeral 26, que indica 'Ser condenado por delito doloso, con pena privativa de libertad e inhabilitación del cargo público' con la agravante del artículo 54, literal a 'La lesión al prestigio de la institución' y el literal d: 'El rango del infractor'**, la cual concluyó con el Informe de Investigación Disciplinaria No. 1654-15 de 1 de diciembre de 2015.

De esto podemos denotar que la Policía Nacional no aceptó de ninguna manera las actividades ilícitas ajenas al acto de servicio policivo y por tal razón se tomaron medidas disciplinarias." (Lo resaltado es de la nota original)

3. **Numerales 1 y 11 del artículo 108 de la Ley 18 de 1997, Orgánica de la Policía Nacional.**

Artículo 108. Los miembros de la Policía Nacional están obligados a:

1. Cumplir, en todo momento, los deberes que impone la Ley, así como respetar y proteger la dignidad y los derechos humanos de todas las personas.

...

11. Informar al superior sobre la comisión de delitos investigables de oficio o sobre las faltas disciplinarias que comprometan la responsabilidad del Estado o pongan en serio peligro el prestigio y la moral institucional.

De acuerdo a lo señalado por el demandante, la norma ha sido violada de manera directa por omisión, considerando que la actuación del Estado, se ha traducido en el incumplimiento y violación de las obligaciones de los miembros de la Policía Nacional, consignada en los numerales señalados, concretamente por los señores **Javier Alberto Loaiza Santaclara y Andrés Frías Rodríguez**, quienes fueron declarados penalmente responsables por el delito de secuestro en contra de **Antony de la Cruz Rojas Zarate y Marcos Antonio Rojas Rodríguez**, por las autoridades jurisdiccionales correspondientes (Cfr. foja 17 a 58 del expediente judicial).

Reiteramos los conceptos vertidos en el Informe de Novedad remitido por el Director General de la Policía Nacional, quien señala que la Policía Nacional, como institución garante de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, así como también conservar el orden público, prevenir y reprimir las faltas y los hechos delictivos, que constituyen el fundamento de la seguridad pública, por mandato de la ley; no aprobó ni respaldó en modo alguno, los hechos penales que motivan la presente causa bajo la autoría particular de los señores **Javier Loaiza y Andrés Frías**, es decir, los actos descritos que dieron resultados a una condena en la esfera judicial, no surgen de una orden o instrucción girada por la Policía Nacional, más bien se desprende una serie de sucesos que son contrarios a las normas que rigen nuestras bases institucionales contenidas en la Ley 18 de 3 de septiembre de 1997 y legislaciones referentes.

V. Consideraciones sobre el daño causado.

El accionante, al plantear su demanda, reclamó perjuicios causados por daño material y daño moral, señalando que a **Antony de la Cruz Rojas Zárate** se le debe indemnizar, de manera global, por la presunta suma de dos millones de balboas (B/.2,000,000.00); mientras que a **Stephanie Yisell Rojas Zarate** con la suma de cinco millones de balboas (B/.5,000,000.00), montos que sumados ascienden a la suma de siete millones de balboas (B/. 7,000,000.00) en concepto de resarcimiento por los daños y perjuicios materiales y morales que se han causado (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

No obstante lo anterior, consideremos que el demandante omitió desglosar en cuánto estima el daño material y el daño moral respectivamente. Lo anterior es fundamental, toda vez que la Sala Tercera, como tribunal de instancia, debe resolver la controversia, reconociendo o rechazando los montos propuestos para cada una de las pretensiones del mismo, en razón del principio de congruencia procesal establecido en el artículo 991 del Código Judicial:

“Artículo 991. La sentencia deberá estar en consonancia con las pretensiones aducidas en la demanda o con posterioridad en los casos expresamente contemplados y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas, si así lo exige la ley.

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado, se le reconocerá solamente lo último.

Si se hubieren formulado diversas peticiones se hará la correspondiente declaración respecto a cada una de ellas.”

VI. Nexo de causalidad entre la falla del servicio, por ineficiencia, y el daño causado al demandante.

Según se determina en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, la Sala Tercera tiene competencia para conocer de los siguientes casos donde se reclama indemnización:

“**Artículo 97.** A la Sala Tercera le 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;

...

Según se desprende de la norma transcrita, existen tres (3) tipos diferentes de acciones de indemnizaciones, en los cuales tiene conocimiento la Sala de lo Contencioso Administrativo:

1. Aquéllas a las cuales deban responder personalmente los servidores públicos por razón de daños o perjuicios causados por actos que la Sala reforme o anule.

2. Aquéllas 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;
3. Aquéllas por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;

Observamos que a lo largo de la presente demanda de indemnización, el accionante no señala con claridad ni precisión a cuál de ellas corresponde su pretensión. No obstante, en el fundamento de derecho de la acción, al señalar diversas normas, solo enuncia el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, la cual se refiere a aquellas 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. En tal sentido, no puede pasar desapercibido la circunstancia que **Javier Alberto Loaiza Santaclara** y **Andrés Frías Rodríguez**, quienes en ese entonces eran miembros de la Policía Nacional, actuaron al margen de la ley, de cuya conducta, derivaron responsabilidades de tipo penal hacia ellos, así como administrativas disciplinarias que acarrearón con la desvinculación de ambos del servicio activo en dicho cuerpo, a raíz de los hechos objeto de estudio. En tal sentido, la política institucional es la de proteger la vida, bienes y honra de todas las personas, tanto nacionales como extranjeros residentes en la República de Panamá.

El hecho delictivo cometido por **Loaiza Santaclara** y **Frías Rodríguez**, no refleja la moral de los hombres y mujeres que conforman dicha institución policial, mucho menos, los fines para los cuales ha sido instituida, por lo que no es cónsono hacer responsable al Estado Panameño, a través de la Policía Nacional, de los hechos cometidos de manera dolosa por dos unidades, que ya fueron sancionadas por tales conductas.

VII. Pruebas:

Se **objetan** las pruebas documentales aportadas por el actor, visibles a fojas 59 – 66 del expediente judicial, el cual consiste en copia autenticada de la Sentencia de 31 de marzo de 2014

proferida por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que es un documento incompleto, en razón que omite el salvamento de voto del Magistrado Jerónimo Mejía, el cual forma parte integrante de la decisión judicial respectiva.

Se **objeta** la prueba documental visible a foja 71, por tratarse de fotocopia simple, que vulnera lo dispuesto en el artículo 833 del Código Judicial.

Aducimos la copia autenticada del expediente número 733-09 que contiene la investigación disciplinaria adelantada por la Dirección de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional en contra de **Javier Alberto Loaiza Santaclara y Andrés Frías Rodríguez**.

Nos reservamos el derecho de aducir y presentar otras pruebas dentro del período correspondiente.

VIII. **Derecho:** Se niega el invocado en la demanda.

IX. **Cuantía:** Se niega la señalada en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General