

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 724

Panamá, 10 de julio de 2017

**Proceso Contencioso Administrativo  
de Indemnización.**

El Licenciado Balbino 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**.

**Alegato de conclusión.**

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de indemnización descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a los demandantes **Antony de la Cruz Rojas Zárate y Stephanie Yisell Rojas Zarate**, en lo que respecta a su pretensión dirigida fundamentalmente a lograr que la Sala Tercera declare que el Estado panameño, a través de la **Policía Nacional**, tiene la obligación de indemnizarlo por 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, desglosados en 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.

Observamos que a lo largo de la presente demanda de indemnización, el accionante no ha señalado 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.

La presente demanda indemnizatoria está planteada por los demandantes a efectos que la Honorable 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.

**I. Actividad probatoria.**

Desplegado el período probatorio que previene la Ley para estos procesos, mediante Auto de Prueba 16 de 12 de enero de 2017, modificado por el Auto de 25 de abril de 2017, la Sala Tercera dispuso acoger diversos elementos probatorios presentados y aducidos, tanto por los demandantes y la Procuraduría de la Administración.

Los demandantes aportaron como prueba documental, un video obtenido en Internet, en el sitio de YouTube <http://www.youtube.com/user/protegeryservir2> el cual cuestionamos en razón que el mismo es completamente ajeno a objeto del presente proceso, y no da cuenta del tema probatorio que emerge del mismo, esto es, la presunta utilización de personal y equipos de la Policía Nacional, dentro de las horas de servicio, a fin de cometer actos ajenos a la finalidad para la cual fue creada esa institución de seguridad pública del Estado panameño. En tal sentido, reiteramos lo señalado en la oportunidad procesal respectiva, en cuanto esta prueba no se ciñe a la materia del proceso, siendo así completamente inconducente, tal como lo establece el artículo 783 del Código Judicial, que a la letra señala:

**“Artículo 783. Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces. El juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces.”**

El video en referencia es ciertamente un material promocional a efectos que la ciudadanía comprenda la función de la Policía Nacional en la actualidad. Es un elemento propagandístico destinado a crear conciencia dentro de la ciudadanía panameña sobre la importancia de esta institución de seguridad pública.

En cuanto a la prueba documental correspondiente al expediente número 35755-11, contentivo del proceso penal seguido en contra Javier Alberto Loaiza Santaclara, miembro de la Policía Nacional acusado por el delito de homicidio en perjuicio de **Marco Antonio Rojas Rodríguez**, surtido en el Segundo Tribunal Superior de Justicia, el mismo concluyó con la celebración de la audiencia pública realizada el 24 de abril de 2016, resultando un veredicto de inocencia por parte del jurado de conciencia.

Aunado a la prueba anterior, se dispuso la admisión de la prueba documental consistente en requerir el expediente clínico del señor **Marco Antonio Rojas Rodríguez** al Centro Médico Paitilla, así como el expediente clínico de la referida persona al Hospital Santo Tomás. Consideramos que en estos momentos, dicha prueba carece de valor e interés dentro del presente proceso, toda vez que el señor **Marco Antonio Rojas Rodríguez** hospitalizado en dichos nosocomios a raíz de los hechos ocurridos donde fue vinculado Javier Alberto Loaiza Santaclara, miembro de la Policía Nacional, el cual fue absuelto por un jurado de conciencia de los mismos. Al no tener responsabilidad penal este último, los expedientes hospitalarios referentes a la atención de **Marco Antonio Rojas Rodríguez**, no pueden ser considerados, toda vez que faltaría el nexo causal entre lo ocurrido al mismo y el señor Javier Alberto Loaiza Santaclara.

En cuanto a las pruebas periciales aducidas y practicadas, debemos señalar que iban destinadas a determinar afectación y tratamiento; si pueden recuperarse y en cuanto tiempo; y el entorno social y los efectos de los delitos cometidos en perjuicio de **Antony de la Cruz Rojas Zárate**, para lo cual se designó a los peritos Nilda Santamaría, médico Psiquiatra; a la Psicóloga Forense, Iris Amparo Valdés; y a la licenciada en Trabajo Social, Flor María Herrera Ramos.

La doctora psiquiatra Nilda Santamaría consignó en su informe:

“1. Afectación y Tratamiento.

Ha pasado de un estrés post trauma a una Reacción mixta de Ansiedad y Depresión (F43-22). Debe recibir ayuda psicoterapéutica y psicofarmacológica. Esta fumando y alimentándose inadecuadamente como una forma de calmar su ansiedad, miedo y pesar que pueden irse empeorando. No solo debe acudir con psiquiatría y psicología sino que también con nutrición y clínica del tabaco.

2. Si puede recuperarse y en cuanto tiempo.

Aunque él si puede recuperarse con estos tratamientos antes señalados, no podemos precisar el tiempo porque existen factores externos no controlados por ninguno(a) de los(as) profesionales de la salud.

Tiene dos temores razonables que se relacionan con los captores: fueron más de tres personas las que participaron en el secuestro y otras las que dispararon a su padre por lo que él dice “ellos me conocen a mí, no yo a ellos”. Su segundo temor es que los dos que cumplan sentencia en pocos años saldrán de la cárcel y piensa que podrán atacarlos. Así, tendrá que aprender a vivir con esos temores hasta que el tiempo le demuestre que no se harán realidad. El hecho de que la prensa escrita publicara la demanda millonaria que tienen, objeto de este proceso legal, ha agravado su miedo y con esto su inseguridad y ansiedad.”

Por otra parte, la Licenciada en psicología Iris Amparo Valdés, señaló en el informe correspondiente:

“Afectación y tratamiento.

Por los resultados de las técnicas utilizadas para evaluar al señor ANTHONY DE LA CRUZ ROJAS ZARATE, presenta síntomas relacionados con el trastorno de estrés post traumático, definitivamente él debe someterse a tratamiento que va a depender de la evolución del mismo.

Si puede recuperarse y en cuanto tiempo.

En cuanto a su recuperación no establecemos tiempo ya que cada individuo presenta sus propias características en fortalezas y debilidades que tendrá que utilizar para superar el trauma, sin embargo, consideramos que debe cuanto antes someterse a tratamiento.

Entorno social y los efectos de los delitos cometidos en perjuicio de las víctimas sobrevivientes.

En cuanto a esta pregunta no tuvimos el tiempo necesario para explorar el entorno social.”

Es importante destacar que ambas profesionales de salud mental estiman que el señor Anthony de la Cruz Rojas Zarate puede recuperarse de las afectaciones a nivel psicológico.

En tal sentido, en la diligencia de entrega de la prueba pericial, a pregunta formulada, la Doctora Nilda Santamaría afirmó que los tratamientos requeridos para tratar la reacción de ansiedad y depresión pueden ser recibidos en los Centros de Salud del Ministerio de Salud, así como en la Caja de Seguro Social o

a nivel privado, así como algunas universidades que cuentan con clínicas psicológicas.

La prueba pericial contable practicada por la perito María Guadalupe Lasso de Icaza, buscaba determinar el período de vida productivo de las víctimas, el ingreso de las víctimas y sus familias, gastos de las víctimas y sus familia y los ingresos que aportaba al seno familiar el señor Marcos Antonio Rojas Rodríguez.

La prueba practicada adolece de las siguientes falencias que afectan la validez intrínseca del mismo.

En primer término, la pericia practicada no fue realizada por un especialista en ciencias actuariales, a la cual le corresponde la aplicación de modelos estadísticos y matemáticos para la evaluación de riesgos. En tal sentido, el actuario es un profesional de la ciencia actuarial que se ocupa de las repercusiones financieras de riesgo e incertidumbre, proporcionando evaluaciones de expertos de sistemas de garantía financiera, con especial atención a su complejidad, sus matemáticas y sus mecanismos. Los Actuarios evalúan matemáticamente la probabilidad de eventos y cuantifican los resultados contingentes con el fin de minimizar los impactos de las pérdidas financieras asociadas con los eventos indeseables inciertos. Debido a que muchos eventos, como la muerte, no se puede evitar, es útil tomar medidas para minimizar su impacto financiero cuando se producen. Estos riesgos pueden afectar a ambos lados de la hoja de balance, y requieren de la gestión de activos, gestión de pasivos, y las habilidades de valoración. Capacidad de análisis, conocimiento del negocio y la comprensión de la conducta humana y los caprichos de los sistemas de información son necesarios para diseñar y gestionar programas de control de riesgo.

En segundo término, la información obtenida por la perito contable se fundamentó en recibos, facturas, investigaciones estadísticas de la Contraloría General de la República, SENACYT (Secretaría Nacional de Ciencia y

Tecnología) y en el Resumen del Panorama Profesional Panamá 2009, la cual, según explica la perito en la diligencia de entrega de informe, está conformado por un conjunto de instituciones como el Ministerio de Educación (MEDUCA), el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADHE), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) y la Secretaria Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACTYT). Lo anterior es fundamental, toda vez que ella le asigna un salario mensual al señor **Anthony de la Cruz Rojas Zarate** de mil doscientos balboas (B/.1,200.00) mensuales como administrador de empresas, mientras que a pregunta formulada, manifiesta expresamente que no había recibido información contable alguna.

La determinación clara y precisa a efectos de determinar el salario percibido por una persona, radica en la documentación relacionada con la declaración jurada sobre el impuesto de rentas, la planilla mensual que se debe remitir a la Caja de Seguro Social, libro de contabilidad de la empresa, que por ley deben existir. No obstante, la perito reconoce que su peritaje no se fundamentó en ninguno de estos elementos científicos y ciertos que demuestran de manera clara, el salario devengado por una persona. En tal sentido, el peritaje carece de validez práctica toda vez que está sustentado en estadísticas y no en documentación objetiva que por Ley debe existir en una empresa.

En tercer lugar, el informe pericial hace referencia al período de vida ingresos y gastos del señor **Marco Antonio Rojas Rodríguez**, señalado como víctima de los hechos que originan la presente demanda. En tal sentido, consideramos que estos elementos deben ser desestimados por la Sala Tercera, toda vez, que como hemos hecho referencia anteriormente, no existe nexo causal entre el lamentable fallecimiento del mismo, en razón que el ex miembro de la Policía Nacional, Javier Alberto Loaiza Santaclara resultara absuelto por el homicidio de aquel.

De igual forma, el informe pericial contable presenta, análisis sobre los años productivos de **Anthony de la Cruz Rojas Zarate** señalándole una esperanza de vida de setenta y nueve (79) años. En este sentido, la experticia parte de un argumento falaz en el sentido que el mismo pareciera estar incapacitado para realizar actividades laborales productivas hasta su edad de jubilación. No existe evidencia alguna en el expediente que implique que el ciudadano **Anthony de la Cruz Rojas Zarate no pueda realizar actividades laborales y/o profesionales durante el transcurso de su vida**, como consecuencia de posibles afectaciones causadas por el secuestro sufrido.

De hecho, la carrera de arquitectura que estudiaba el señor **Anthony de la Cruz Rojas Zarate** en un centro de educación superior particular, puede ser cursada exitosamente en la Universidad de Panamá, centro de estudios de gran prestigio nacional e internacional, de donde han salido excepcionales profesionales en las distintas áreas del saber que orgullosamente dejan en alto a nuestro país.

En cuanto a las pruebas testimoniales practicada, debemos recordar que tanto Rossy Michael Abrego de Icaza y Elba Zarate Vda. de Rojas, esposa y madre del demandante **Anthony de la Cruz Rojas Zárate, son testigos sospechosos para declarar**, de conformidad con lo dispuesto por los numerales 1 y 10 del artículo 909 del Código Judicial.

En cuanto todos los testigos presentados al Tribunal, ninguno observó a través de la percepción propia, los hechos que relacionados al secuestro de **Anthony de la Cruz Rojas Zárate y Marco Antonio Rojas Rodríguez.**

## **II. Conceptualización jurídica.**

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.”

**a) Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

El demandante señaló 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, asumiendo las investigaciones internas correspondientes y coadyuvando en debida forma con las autoridades del Ministerio Público y del Órgano Judicial en el desempeño de sus funciones de investigación y juzgamiento de los responsables por los hechos delictivos cometidos motu proprio y responsabilidad individual.

**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:

3. ...

4. Auxiliar y proteger a las personas y sus bienes.
  5. ...
  6. 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.
  7. ...
  8. ...
  9. ...
  - 10....
  11. 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.

**b) 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

- ejergerlas 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 aquella 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.

Ante tales circunstancias, resulta difícil poder establecer una responsabilidad objetiva de la Administración Pública en razón de las pretensiones de la parte demandante.

De acuerdo a lo señalado por el administrativista colombiano, Libardo Rodríguez en su obra titulada Derecho Administrativo General y Colombiano, quien al abordar el tema del nexo causal expresa que:

“Entre la actuación imputable a la administración y el daño causado, debe existir una relación de causalidad, lo cual quiere decir que el daño debe ser efecto o resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación debe ser actual o próximo, debe ser determinante del daño y debe ser apto o idóneo para causar dicho daño.

Por otra parte, como consecuencia de la necesidad de este nexo, si el daño no puede imputarse a la actuación de la administración no habrá responsabilidad de ella como sucede cuando el daño es producido por fuerza mayor o caso fortuito, por el hecho de un tercero o por culpa de la víctima” (RODRÍGUEZ R., Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Decimosexta Edición. Editorial Temis, S.A, Bogotá-Colombia, 2008. Pág. 509).

Ha sido criterio de la Sala Tercera, como se observa en la Sentencia de 11 de julio de 2007:

**"Se entiende, entonces que hay nexo causal o se reputa responsabilidad al Estado o Administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso, cuando el funcionario haya causado un daño en el ejercicio de su función o con ocasión a su función, pero extralimitándose, o no cumpliendo cabal y legalmente ésta.**

En Sentencia de 25 de febrero de 2000, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, hace referencia al nexo de causalidad en los siguientes términos:

'Cuando se habla de la relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad, lo que debe entenderse es que el actuar de quien esté obligado a indemnizar haya sido la causa de la ocurrencia del daño, o sea, que entre el comportamiento del agente y el daño acaecido exista una relación de causa a efecto'

...  
Esta postura bien pudiera resumirse en lo siguiente: Para que una persona sea responsable de un daño es necesario concluir que, de no haber sido por la conducta de dicha persona, el perjuicio sufrido por el demandante no habría ocurrido. En otras palabras, la conducta del demandado tendría que constituir la condición necesaria, real o eficiente del daño del demandante..." (Lo resaltado es nuestro).

Por tanto, consideramos, que a pesar de lo alegado por el demandante, no existe una relación de causalidad directa entre la alegada infracción y el servicio por la entidad policial. En tal sentido, al no existir el nexo causal directo, exigido por la norma sobre la cual se reclama la indemnización solicitada, no es dable responsabilizar al Estado panameño, a través de la Policía Nacional.

**c) Consideraciones en torno al “daño”.**

En cuanto a las consideraciones sobre el daño sufrido por **Antony de la Cruz Rojas Zárate y Stephanie Yisell Rojas Zarate**, es necesario hacer algunas acotaciones al respecto.

En este sentido, la doctrina administrativista, al considerar el tema del daño, expresa que el mismo debe ser cierto, concreto o determinado y personal, mucho menos, antijurídico. Según expresa el jurista Wilson Ruiz Orejuela en su obra Responsabilidad del Estado y sus Regímenes, expresa:

“Sobre sus características, ha dicho la jurisprudencia que el daño debe ser cierto, concreto o determinado y personal. Significa lo anterior que no puede rodearlo la incertidumbre, debe verificarse que el daño existe, **para lo cual puede ser actual o futuro, lo importante es que no sea eventual o hipotético (que tal vez llegue a existir)**; además debe contraerse a una circunstancia específica, determinada, y afectar a quien reclama la indemnización. Así, los casos en que se prevé la existencia de un daño por parte del particular, aún cuando efectivamente llegue a suceder, no es indemnizable sino hasta cuando efectivamente se consuma o exista certeza de su consumación en el futuro; de otro modo el daño será hipotético y no podrá pretenderse la responsabilidad del Estado.” (Wilson Ruiz Orejuela, Responsabilidad del Estado y sus Regímenes, Ecoe Ediciones, Bogotá, 2010, p.49 a 50).

En la Sentencia de 26 de abril de 2016, la Sala Tercera expuso el siguiente criterio sobre el daño:

“Daño ha de entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Sin embargo, el daño objeto de la reparación sólo es aquel que reviste la característica de ser antijurídico. En este sentido, el daño sólo adquirirá el carácter de antijurídico y en consecuencia será indemnizable, si cumple una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo.

Ahora bien, los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del **eventual**. En efecto, el Consejo de **Estado**, ha manifestado que para que el

daño pueda ser reparado debe ser cierto, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio.”

### III. Solicitud de la Procuraduría de la Administración.

Por las consideraciones que preceden, esta Procuraduría de la Administración reitera su solicitud respetuosa a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, para que se sirvan declarar que **el Estado panameño, por conducto de la Policía Nacional, NO ES RESPONSABLE** de pagar la cantidad de siete millones de balboas (B/.7,000,000.00,) que **Antony de la Cruz Rojas Zárate y Stephanie Yisell Rojas Zarate**, reclaman como resarcimiento por los perjuicios que alegan haber sufrido.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaria General

Expediente 901-15