

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 421

Panamá, 30 de marzo de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Indemnización.**

Contestación de la demanda.

Expediente 18422023.

La firma forense BGM Legal Advisors, actuando en nombre y representación de **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, solicita que se condene al **Estado Panameño**, por conducto del **Ministerio Público**, al pago de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), en concepto de daños materiales y perjuicios.

Señor 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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Décimo noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

Vigésimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La activadora judicial estima vulneradas las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil, los que respectivamente establecen: el deber de reparación por los daños causados a otros, que el daño abarca tanto los materiales como los morales, y, que el Estado es responsable cuando el daño es causado por conducto de un funcionario (Cfr. fojas 19 a 34 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

De acuerdo a la información que consta en autos, se desprende que **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino** fue investigada por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada** de la Procuraduría General de la Nación, por la presunta comisión del delito

de Blanqueo de Capitales dentro de la sumaria de investigación seguida a Jürgen Mossack y a Ramón Fonseca (Cfr. fojas 65 a 66 del expediente judicial).

En ese sentido, el Juzgado Décimo Octavo Penal del Circuito Judicial de Panamá, mediante Auto 167 de 29 de agosto de 2019, se inhibió del conocimiento del sumario, en relación a **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, atendiendo a su condición de Diputada Suplente de la Asamblea Nacional, por lo que dispuso la remisión de copias autenticadas del proceso penal, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. foja 66 del expediente judicial).

En este contexto, por medio de la Resolución de ocho (8) de octubre de dos mil veinte (2020), el máximo de Tribunal de Justicia panameño, dispuso la admisión de la compulsa de las copias antes descritas, y se designó al Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Luis Ramón Fábrega, para que actuara como Fiscal dentro de la causa penal referida, el cual, a través de la Vista Fiscal 1 de 1 de noviembre de 2021, recomendó, luego de analizar las constancias procesales, dictar sobreseimiento definitivo de la causa, en beneficio de **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, por considerar que su actuación no constituyó un delito (Cfr. foja 66 y 76 del expediente judicial).

Igualmente, observa este Despacho que la Corte Suprema de Justicia señaló, que al momento de la investigación de hechos que constituyen los delitos precedentes al Blanqueo de Capitales, por parte del Ministerio Público Federal de Brasil, no se encontraba vigente en nuestro país la Ley 23 de 27 de abril de 2015, por lo que **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, se encontraba amparada por la protección del secreto profesional; razón por la cual, se resolvió decretar

sobreseimiento definitivo en favor de la hoy demandada (Cfr. foja 85 y 88 del expediente judicial).

De conformidad con las constancias procesales, las actuaciones de la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada** de la Procuraduría General de la Nación, se dieron dentro del marco legal existente, en atención a una investigación penal iniciada de oficio, con base de información y colaboración internacional, relacionada al delito de Blanqueo de Capitales, viéndose vinculada **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, quien se siente afectada producto de la actividad procesal desplegada. Sin embargo, los actos que alega le causaron perjuicios por parte del ente demandado, fueron dentro del marco legal, con medios probatorios que ofrecieron motivos de credibilidad conforme a las reglas de la sana crítica o graves indicios.

En ese sentido, se estimó oportuno recibirle declaración a **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, por considerarla vinculada al delito Contra el Orden Económico en su modalidad de Blanqueo de Capitales.

Dentro del contexto de lo precitado, el **6 de enero de 2023**, **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, actuando por medio de su apoderada judicial, presentó ante la Sala Tercera la demanda de reparación directa cuyo objeto es que se condene al **Estado Panameño**, por conducto del **Ministerio Público**, al pago de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), en concepto de daños materiales y perjuicios, que alega le han sido ocasionados por la supuesta infracción incurrida en el ejercicio de sus funciones, debido a las supuesta conducta culposa, negligente y defectuosa en que incurrió la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada**, con la que a su juicio, afectaron gravemente su

relación familiar y profesional; que se le obligó a incurrir en gastos para ejercer una legítima defensa; y, que además, al verse afectada en su imagen y reputación, se disminuyó considerablemente su clientela y por ende sus ingresos (Cfr. fojas 2 a 35 del expediente judicial).

En ese sentido, la precitada acción fue fundamenta en el **artículo 97 (numeral 9) del Código Judicial**, que se refiere a las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado, y de las restantes entidades públicas, por la infracción en que se incurra en el ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial).

Para una mejor aproximación de lo manifestado por el abogado de la accionante veamos el contenido del numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial:

“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.

...

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;

...” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

Conforme podemos observar, de las constancias procesales, la acción se fundamenta en la norma antes citada, sobre la base que “... *Esta relación de causalidad se encuentra plenamente justificada en el hecho que el sometimiento de nuestra representada a un largo proceso judicial, donde*

le fueron generados daños y perjuicios materiales y morales, deviene de la acción penal ejercida por el MINISTERIO PUBLICO – FISCALIA SEGUNDA ESPECIALIZADA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA.

La imputación realizada por el agente del Ministerio Público, la imposición de medidas cautelares, hacen alusión al supuesto Delito contra el Orden Económico (Blanqueo de Capitales), hecho investigado de oficio, dentro del proceso denominado ‘LAVO JATO’ y dicha acción llevada a cabo por el MINISTERIO PUBLICO – FISCALIA SEGUNDA ESPECIALIZADA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA constituye la acción generadora de daños y perjuicios en contra de SARA MELISSAA MONTENEGRO PEREZ” (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos apuntar que, las investigaciones y diligencias adelantadas por la entidad demandada se ajustaron a los principios o reglas del debido proceso, con el propósito de esclarecer los hechos en el marco de lo dispuesto por la **Ley 121 de 31 de diciembre de 2013**; y respetando los derechos y las garantías fundamentales de cada uno de los involucrados.

Entre las normas que invoca como infringidas, la recurrente aduce la violación de los **1644, 1644-A y 1645 del Código Civil**, y señala que la mala prestación del servicio público de la Administración de Justicia se dio por la supuesta infracción incurrida en el ejercicio de sus funciones, debido a las supuesta conducta culposa, negligente y defectuosa en que incurrió la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada**, lo cual le ocasionó daños materiales y morales que hasta el momento no le han sido resarcidos (Cfr. fojas 19 a 34 del expediente judicial).

Dicho lo anterior, y luego de haber realizado un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría considera que no le asiste la razón a la recurrente, en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, respecto de lo actuado por el **Ministerio Público**.

Al respecto, este Despacho debe señalar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sentencia de veintitrés (23) de diciembre de dos mil veintiuno (2021), decretó el sobreseimiento definitivo a favor de **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, dentro de la compulsa de copias autenticadas de las sumarias seguidas por la presunta comisión del delito Contra el Orden Económico (Blanqueo de Capitales); y entre otras acciones, dejó sin efecto la Resolución de Medida Cautelar 7 de 2 de julio de 2018, mediante la cual la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada**, ordenó la medida cautelar personal, consistente en la detención provisional en contra de la actora; decisión que, tal como indica la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, se encontraba debidamente fundamentada, en la medida que se cumplían los presupuestos necesarios para ordenarla. Veamos.

“...

Como se observa, las actuaciones del Ministerio Público se dieron dentro del marco legal existente, con ocasión de una investigación penal iniciada de oficio, con base a información y colaboración internacional, relacionada al delito de Blanqueo de Capitales, viéndose vinculada **SARA MELISSA MONTENEGRO PÉREZ DE VALLARINO**, quien se siente afectada producto de la actividad procesal desplegada. No obstante, los actos que alegan le causaron perjuicio (sic) emitidos por la Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada, fueron dentro del marco legal, con medios probatorios que ofrecieron motivos de credibilidad, conforme a las reglas de la sana crítica o graves indicios, por lo que no existe una relación directa, inmediata y

exclusiva entre las actuaciones del fiscal de la causa y las afectaciones alegadas...” (Cfr. foja 114 del expediente judicial).

Lo hasta ahora expuesto nos permite concluir, que el análisis y las consecuentes decisiones adoptadas por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada**, se fundamentaron en los criterios y las instrucciones giradas dentro del proceso de investigación seguido a la hoy recurrente, lo que nos debe llevar a la convicción que las medidas adoptadas, así como las diligencias practicadas por la autoridad se realizaron con estricto apego a la normativa que regula la materia, y no fueron producto de una infracción incurrida por el **Ministerio Público** en el ejercicio de sus funciones, por el contrario, constituyen parte de los trámites propios de un proceso de carácter penal, razón por la cual, **este Despacho considera jurídicamente improcedente que la actora exija una compensación derivada de un supuesto daño y perjuicio, cuando las acciones de la entidad demandada se efectuaron con arreglo al principio del debido proceso.**

Igualmente, debemos advertir que la actora tuvo a su disposición, en todo momento, el uso de todos los mecanismos procesales que ésta consideró oportuno para ejercer su derecho de defensa, tanto en el **Ministerio Público**, como ante el Órgano Judicial, obteniendo, en consecuencia, la contestación a dichas acciones, de allí que **no se configura la violación a lo dispuesto en los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Judicial.**

Lo expuesto hasta aquí, nos permite concluir que **en el presente proceso no han concurrido los elementos necesarios para que se configure la alegada responsabilidad del Estado;** a saber: **a)** La infracción en que se incurra en el ejercicio de sus funciones; **b)** El daño o

perjuicio; y c) La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño; ninguno de los cuales se ha producido en la situación bajo análisis, tal como exponremos a continuación.

a. Respecto a la infracción en que se incurra en el ejercicio de las funciones del Ministerio Público.

Sobre el particular, este Despacho estima pertinente subrayar que las actuaciones y diligencias adelantadas por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada** dentro de la causa penal instaurada en contra de **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, se enmarcaron dentro de los trámites y los procedimientos establecidos al efecto en nuestra norma procesal panameña, por lo que, contrario a lo argumentado por la recurrente, de ningún modo están revestidos de nulidad, arbitrariedad o negligencia.

En este orden de ideas, cobra relevancia lo señalado por la entidad demandada en el informe explicativo de conducta remitido a ese Tribunal, respecto a la orden de conducción, donde señala lo siguiente:

“...

Tal como indica el artículo 2092 del Código Judicial, la indagatoria tendrá como presupuesto, la existencia del hecho punible y la probable vinculación del imputado. El funcionario de instrucción determinará esta en resolución razonada, bastando, para este efecto, que resulte del proceso, al menos prueba indiciaria. Consta en el extenso cuaderno penal, que, para el 21 de mayo de 2018, existían suficientes pruebas indiciarias que vinculaban a **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, al hecho punible.

Esta circunstancia rompe cualquier vínculo entre el daño alegado y la acción de la fiscalía, debido a que, si no hubiese tenido los fundamentos legales y sustentado correctamente los elementos de conocimiento que la vinculaban, hubiese sido objeto de incidente de nulidad por parte de la defensa, situación que no ocurrió, todo dentro de la dinámica jurídica que caracteriza los procesos judiciales...” (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Resulta claro que la tesis planteada por la recurrente carece de sustento, pues tal como anotamos anteriormente, las decisiones adoptadas por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada** fueron ejecutadas en el ejercicio de sus funciones en el curso del proceso penal; situación ésta, que debía ser soportada por **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, habida cuenta que era señalada por la presunta comisión de un delito, el cual se encuentra calificado como delincuencia organizada, lo que ameritaba la adopción de tales dictámenes por parte del **Ministerio Público**.

Queremos con ello significar que, la entidad demandada ha actuado conforme a sus atribuciones constitucionales y legales, por lo que mal podría alegar la actora que se ha violado el debido proceso y sus garantías fundamentales, dado que las actuaciones y diligencias realizadas por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada** se tomaron en el curso de la causa penal, dentro del marco de la ley, con el fin de esclarecer los hechos y establecer la verdad, de ahí que no se evidencia la existencia de una deficiente prestación del servicio público atribuible al Estado, por conducto del **Ministerio Público**.

b. Ausencia de un daño atribuible a la entidad demandada.

Tal y como hemos indicado, a la recurrente se le permitió su representación en todo momento por su apoderada judicial por lo que el resultado de las diligencias practicadas y las decisiones adoptadas por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada** fueron propias de las sumarias de investigación de la cual fue objeto **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**.

Sobre el particular, cobra relevancia precisar que la responsabilidad que se le exige al Estado tiene como razón de ser el daño; no obstante, de

acuerdo al profesor Juan Carlos Henao: *“el daño es la causa necesaria pero no suficiente para declarar la responsabilidad, esto es, que no siempre que exista daño el Estado habrá de ser responsable”* (HENAO, Juan Carlos. ‘El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés’. Universidad Externado de Colombia. Pág. 38).

Bajo la premisa anterior, la doctrina ha señalado que *“el daño”* se constituye siempre que se configuren sus características, pero su condición primigenia es que sea antijurídico, lo que implica que la indemnización solicitada no corresponda a una carga pública que todo particular deba soportar, pero además, que el mismo sea, cierto, concreto o determinado y personal.

Al respecto, resulta de suma importancia hacer referencia a lo expresado por el autor Wilson Ruiz Orejuela, quien, al manifestarse en relación al daño antijurídico, ha expresado lo siguiente:

“Ahora, el daño como fundamento esencial de responsabilidad civil, en este caso de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, por supuesto debe ser antijurídico, un daño no contemplado por la Ley como carga pública que toda particular deba soportar. En este punto es propio destacar que no todo daño es indemnizable, porque la condición primigenia para ello es que sea antijurídico, pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas... que son verdaderas cargas públicas consagradas en la Ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar. Es precisamente ese umbral de lo que todos los ciudadanos deben asumir en beneficio de la colectividad lo que establece el límite para considerar que el daño se convirtió en antijurídico y superó lo que razonadamente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento en que debe valorarse el daño como indemnizable.” (OREJUELA RUIZ, Wilson. ‘Responsabilidad del Estado y sus Regímenes’. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010) (La negrita es nuestra).

De lo antes expuesto, se desprende claramente que el daño indemnizable es aquél que es antijurídico; es decir, el que implica a la persona una carga que no estaba obligada a soportar; sin embargo, en el caso bajo examen, debemos precisar, que si bien la actora pudo sufrir algunas cargas como consecuencia de las decisiones adoptadas por el Agente de Instrucción y del proceso penal en general, no podemos perder de vista que los mismos no pueden ser considerados como antijurídicos, en la medida que se trataban de inconvenientes que la recurrente estaba obligada a tolerar; ya que, tal y como mencionamos previamente, los referidos dictámenes fueron adoptados en el ejercicio de la función pública adscrita al **Ministerio Público** de perseguir los delitos y las contravenciones a las disposiciones constitucionales o legales, según lo establece el **artículo 220 (numeral 4) del Estatuto Constitucional**.

Respecto a lo señalado en el párrafo que precede, estimamos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta. Veamos.

“...

Resulta evidente que las diligencias de allanamiento, imputación y medida cautelar por parte de la Fiscalía Segunda Especializada en Delincuencia Organizada, no constituyó un actuar doloso, negligente, ni abusivo del Ministerio Público, no obstante, es comprensible que la señora **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino**, se considere afectada, tal como se señala en esta fase incipiente del proceso, a lo que debo indicar que todos los procesos, de cualquier índole, generan gastos, molestias e inconvenientes, lo que no significa que exista una mala prestación del servicio público...” (Cfr. foja 77 del expediente judicial) (Lo destacado es nuestro y la negrita de la cita).

Por otro lado, este Despacho advierte que la actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los perjuicios económicos alegados por la violación de sus derechos fundamentales causados por la

supuesta infracción incurrida en el ejercicio de sus funciones a cargo de la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada**, contradiciendo de esta forma el hecho de que la carga de la prueba le corresponde a aquel, conforme lo dispone el **artículo 784 del Código Judicial**, que a su letra manifiesta:

“Artículo 784. Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.
...” (El subrayado es nuestro).

Del artículo recién invocado, se desprende palmariamente que **la recurrente es quien debe probar los supuestos perjuicios económicos sufridos, situación que no queda evidenciada en la demanda en cuestión, pues, se aprecia que la accionante invoca daños por la suma de un millón de balboas (B/.1,000,000.00); sin embargo, no hace esfuerzos en probar los supuestos agravios que justifiquen que la cuantificación asciende a dicho monto, especialmente cuando la fuente de responsabilidad patrimonial atribuida al Estado debe ser, como en su momento expresamos, un daño antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria a derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarlo.**

En relación al daño o agravio moral requerido por el accionante, los autores Gilberto Martínez Rave y Catalina Martínez Tamayo, en su obra ‘Responsabilidad Civil Extracontractual’, manifiestan que éstos deben entenderse como: *“aquellos que lesionan aspectos sentimentales, afectivos o emocionales, que originan angustias, dolores internos, psíquicos, que no son fáciles de describir, de definir y menos de evaluar...Son aspectos íntimos, vinculados a los sentimientos y emociones de la persona y por eso se les conoce, para su mejor comprensión, con el distintivo pretium doloris, o precio*

del dolor, como lo denominaban los romanos..." (Martínez Rave, G. y Martínez Tamayo, C. 'Responsabilidad Civil Extracontractual'. Undécima Edición, Editorial Temis, 2003, Págs. 266 y 267).

Así pues, se entiende que el daño moral abarca aquellos perjuicios que afectan el aspecto personal o emotivo, derivado de la violación de aquellas prerrogativas inherentes a la personalidad, como el honor, la reputación, la fama, el decoro, entre otros; y el cual se encuentra debidamente descrito en los **artículos 1644-A y 1645, ambos del Código Civil**, citados como vulnerados por la recurrente, que establecen como regla para fijar el monto indemnizatorio, que el juzgador, con fundamento en el principio de la sana crítica, considere los factores descritos en la norma, los cuales recaen en la naturaleza del derecho lesionado, el grado de responsabilidad del sujeto generador del agravio, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias relativas al perjuicio reclamado.

No obstante lo anterior, **la demandante aspira a una indemnización que asciende al monto de un millón de balboas (B/.1,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales, cifra que, como advertimos antes, no resulta procedente dado que el demandando no ha determinado la existencia de los elementos que configuran por la supuesta infracción incurrida en el ejercicio de sus funciones a cargo de la Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada, pues las decisiones adoptadas por el Agente de Instrucción del Ministerio Público, en ejercicio de su función de administrar justicia, son resultado del curso de una investigación penal de la cual Sara Melissa Montenegro**

Pérez de Vallarino era objeto, por tanto, nos vemos obligados a rechazarla.

Así las cosas, ante el hecho de haber sido objeto de una investigación, la actora debía afrontar los rigores de la misma hasta que se decidiera su inocencia o culpabilidad, es decir, se trata de una carga que toda persona en igualdad de circunstancias debe afrontar pues forma parte de los procedimientos legales correspondientes, de manera que, como hemos indicado, no nos encontramos frente a un daño antijurídico.

c. Inexistencia de un nexo de causalidad.

En este orden de ideas, precisamos, tal como lo hemos expuesto con anterioridad, que **en este proceso no se han dado, por acción ni por omisión, actuaciones por parte del Ministerio Público que vulneren normas vigentes, ni derecho alguno de Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino; y, además, que el supuesto daño al que ésta hace alusión no se deriva de un actuar negligente o arbitrario de la entidad demandada; en consecuencia, en esta causa tampoco se encuentra presente el tercer elemento descrito en la doctrina y la jurisprudencia como necesario para que exista la obligación a reparar civilmente; a saber, un nexo o relación de causalidad entre el llamado actuar deficiente del Estado y el daño sufrido, toda vez que las decisiones del Agente de Instrucción se dieron como parte de un procedimiento instituido en la legislación procesal penal.**

Al respecto, a nivel doctrinal el autor Libardo Rodríguez en relación con el nexo o relación de causalidad ha señalado lo siguiente:

“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 el efecto o el resultado de aquella actuación. Para que exista esa relación de causalidad, el hecho o actuación 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 el hecho de un tercero o por culpa de la víctima.” (RODRÍGUEZ, Libardo. ‘Derecho Administrativo General y colombiano’. Temis. Colombia. 2008. Página 509) (La negrilla es nuestra).

A propósito del elemento de nexo causal, ese Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la **Resolución de once (11) de julio de dos mil siete (2007)**, señaló lo siguiente:

“Ahora bien, para que pueda configurarse la responsabilidad de la Administración, resulta indispensable determinar si el daño y perjuicio tiene su origen en la infracción en que incurrió el funcionario en el ejercicio de sus funciones y que haya una responsabilidad directa del Estado por el mal funcionamiento de los servicios públicos, a la luz de lo estipulado en los numerales 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial. Es decir, se requiere el elemento de nexo causal entre la actuación que se infiere a la administración, producto de una infracción, y el daño causado.

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.**” (La negrita es del Despacho).

Para un mayor alcance de lo aquí planteado, nos permitimos traer a colación lo señalado por la entidad demandada en su informe explicativo de conducta, quien manifestó lo siguiente:

“...

Todo lo antes indicado está estrechamente vinculado con el último aspecto a considerar en materia de responsabilidad extracontractual del Estado por una supuesta mala prestación de un servicio público, es decir, la existencia clara y directa de un nexo causal, el cual falta en el presente caso, ya que el Ministerio Público actuó con base al procedimiento penal patrio...” (Cfr. foja 112 del expediente judicial).

Dadas las circunstancias, **en el presente caso el nexo causal no existe o no ha sido acreditado por el recurrente**, pues: “...la causalidad jurídica significa que el hecho le es imputable jurídicamente al demandado...” (TAMAYO JARAMILLO, Javier. Tratado de Responsabilidad Civil, Tomo I. Editorial Legis, Colombia. 2009. Págs. 248-249).

De ahí que resulta indispensable la existencia de un nexo causal entre el daño causado a la persona y la actuación de la administración; por consiguiente, al no existir en este proceso un perjuicio ni una relación de causalidad, la consecuencia lógica es que el Estado panameño, por conducto del **Ministerio Público**, no sea declarado responsable

Un ejemplo de la postura hasta aquí planteada, lo podemos encontrar en la **Resolución de quince (15) de enero de dos mil veintiuno (2021)**, en la cual, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de manera categórica precisó:

“Resulta de importancia indicar que, **es atribución del Ministerio Público, a través de la Procuraduría General de la Nación**, entre otras, **la persecución de los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales y legales, en atención a lo dispuesto en el numeral 4, del artículo 220 de la Constitución Política de la República de Panamá**; cuya norma fue desarrollada por el Código Judicial, específicamente por el artículo 347, el cual establece en su numeral 5, que corresponde a todos los agentes del Ministerio Público perseguir e investigar los delitos, ejerciendo las acciones derivadas de ellos ante los Juzgados y Tribunales en que actúen.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia se pronunció en la Sentencia de 24 de septiembre de 2004, en ese sentido, señalando que **la Procuraduría General de la Nación se encuentra plenamente facultada para aplicar la medida cautelar de detención provisional a aquellos sindicados presuntamente vinculados a un delito.**

...

Como quiera que **la responsabilidad extracontractual del Estado no ha sido probada** por el

señor..., **mal puede este Tribunal acceder a lo pedido por el demandante, pues, al no acreditar el daño sufrido no es posible determinar la existencia de los elementos que configuran el mal funcionamiento del servicio público; es decir, que el daño sea directo, cierto y susceptible de ser indemnizado; la existencia de una conducta culposa o negligente del funcionario en el ejercicio de sus funciones; y el nexo causal entre el perjuicio y la conducta antijurídica del funcionario causante del daño.**

Para una mejor ilustración, **el daño debe entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona, el cual tiene un carácter de antijurídico, cuya condición lo hace indemnizable siempre que cumpla una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo, aspectos éstos que insistimos no han sido demostrados en el presente proceso** contencioso de indemnización.

La doctrina manifiesta respecto al **daño antijurídico**, que **es aquél daño que la persona no está llamada a soportar, pues, no tiene fundamento en una norma jurídica, o lo que es lo mismo, es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo; situación que no se ha configurado en el caso bajo análisis, ya que la aplicación de la medida cautelar de detención provisional por parte de la Procuraduría General de la Nación se dio como parte de un procedimiento instituido en la legislación procesal penal, cuya actuación sin duda alguna se encuentra revestida dentro del marco de la legalidad.**

...

En ese mismo orden, vale mencionar lo expresado en la Sentencia de 27 de septiembre de 2000, que en su parte pertinente dice así:

‘...Al respecto, debe reiterarse lo expresado en otras oportunidades, en el sentido de que **no cualquier perjuicio causado como consecuencia de una providencia judicial tiene carácter indemnizable.** Así, en cada caso concreto deberá establecerse si el daño sufrido es de tal entidad que el afectado no está en la obligación de soportarlo, y resulta, en consecuencia, antijurídico, sea que tenga causa en una providencia errada o en una providencia ajustada a la ley. **No puede considerarse, en principio que, el Estado**

deba responder siempre que cause inconvenientes a los particulares, en desarrollo de su función de administrar justicia; en efecto, la ley le permite a los fiscales y jueces adoptar determinadas decisiones, en el curso de los respectivos procesos, en aras de avanzar en el esclarecimiento de la verdad, y de los ciudadanos debe soportar algunas de las incomodidades que tales decisiones les causen.'

...

Por consiguiente, **esta Sala no le es dable reconocer lo pedido en la demanda; ya que, para que ocurra la falla del servicio público es necesario que el Ministerio Público, en este caso la Procuraduría General de la Nación, incumpla con su contenido obligacional de detener o privar de la libertad a personas sin mandamiento escrito, y sin las formalidades establecidas por la ley para esos efectos, lo que definitivamente no ha ocurrido en el presente caso.**

De forma que, al no estar acreditada la responsabilidad extracontractual del Estado, lo cual debía ser probado por el demandante, esta Sala debe negar todas las peticiones incoadas en la demanda y así pasamos a declararlo.

..." (Énfasis suplido).

De la sentencia citada, podemos colegir que en cuanto al análisis de la presunta vulneración de los **artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Judicial**, este Despacho es del criterio que dichas disposiciones no han sido violadas, toda vez que la accionante no ha podido acreditar que la supuesta infracción incurrida en el ejercicio de sus funciones a cargo del **Ministerio Público**, le haya ocasionado daños y perjuicios materiales y morales en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación y vida privada; pues, como se anotó anteriormente, **Sara Melissa Montenegro Pérez de Vallarino** al ser una de las personas señaladas como una de las posibles autoras de la comisión de delitos de blanqueo de capitales, estaba en el deber de soportar los inconvenientes propios que

generaba la investigación adelantada por la **Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada**, quien en desarrollo de su función de administrar justicia, tenía la obligación de adoptar las medidas necesarias para investigar los hechos y establecer la verdad; a menos que la actora demostrara que se le había impuesto una carga excepcional, situación que, como hemos visto, no se presentó en este caso.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan **declarar que el Estado panameño, por conducto del Ministerio Público, NO ES RESPONSABLE por la supuesta infracción incurrida en el ejercicio de sus funciones a cargo de la Fiscalía Segunda Especializada Contra la Delincuencia Organizada; y, en consecuencia, NO ESTÁ OBLIGADO a pagar la suma de un millón de dólares (B/.1,000,000.00), en concepto de daños y perjuicios materiales y morales.**

IV. Pruebas.

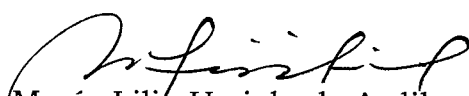
4.1. Se **aduce** como prueba documental de esta Procuraduría, solicitar copia autenticada del expediente penal, que guardan relación con el caso que nos ocupa, que reposa en el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

V. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

VI. Cuantía: Se niega la cuantía.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General