

537

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL

Panamá, veintidós (22) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

VISTOS

El Licenciado Nicolás Brea Kavasila, actuando en nombre y representación de **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de indemnización, para que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado panameño), al pago de la suma de Un Millón Doscientos Cuarenta y Dos Mil Ochocientos Ochenta y Tres Balboas con Sesenta Centésimos 60/100 (B/.1,242,883.60), en concepto de daños y perjuicios morales y psicológicos como consecuencia de la investigación penal y medidas cautelares de las que fue objeto.

Admitida la acción indemnizatoria, mediante resolución calendada el día 8 de junio de 2022 (f.328), se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración y a la Caja de Seguro Social, para que rindiera el informe explicativo de conducta, conforme al contenido del artículo 33 de la Ley 33 de 1946.

I. PRETENSIONES DE LA DEMANDA

La parte actora solicita como pretensiones fundamentales, que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, previo el cumplimiento de los trámites previstos en la Ley, se sirva declarar lo siguiente:

1. Que se condene a la Caja de Seguro Social de Panamá y por ende al Estado panameño, al pago de Indemnización Civil a favor de **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, por los Daños y Perjuicios causados por los auditores de la Caja de Seguro Social, como consecuencia de la preparación, presentación y ratificación del Informe de Auditoría Especial de la Caja de Seguro Social No. DNAI-PRE-IE-58-2015 de 2 de junio de 2015, correspondiente al proyecto Ciudad Hospitalaria, en el cual señalaron de forma dolosa, falsa y temeraria la existencia de 33 HALLAZGOS, realizada por los auditores, señores RICARDO VALDÉS, VIETMA DE GUARDADO, GABRIELA DE LOS RÍOS, LUIS RODRÍGUEZ, YAZFA DE ARMUELLES, YADIRA DE LAMELA, MELVA ALEMÁN QUINTERO, GIOVANNI QUIRÓS, DAMARIS SAMUDIO, ARTURO MONDOL HURTADO y FRANCISCO BATISTA DE LEÓN.

2. Que con el Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República Núm. 1,718-2017 DINAG-DESASSS de 28 de agosto de 2017, se comprobó que los supuestos 33 HALLAZGOS señalados por los auditores de la Caja de Seguro Social NUNCA EXISTIERON, por lo que los señalamientos dolosos, falsos y temerarios de los auditores de la Caja de Seguro Social, sobre el desarrollo y ejecución del Contrato No.R-12-2011 para la construcción de la Ciudad Hospitalaria, fueron los que dieron lugar a que el recurrente fuera sometido a los rigores de una investigación penal y de la imposición de medidas cautelares que lo afectaron gravemente, porque de no haber existido el Informe de Auditoría Especial de la Caja de Seguro Social, el accionante no habría sido indagado, sometido a medidas cautelares por más de seis (6) años, ni se habría visto impedido de continuar con su vida laboral, social y familiar que acostumbraba.

3. Que se ordene a la Caja de Seguro Social y por ende al Estado, a pagar al señor **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, en concepto de los perjuicios directos causados por haber tenido que contratar los servicios de abogados penalistas para que lo representaran en la investigación y el proceso penal, producto de los FALSOS HALLAZGOS atribuidos por los auditores de la Caja de Seguro Social en su contra, la suma de VEINTISÉIS MIL BALBOAS CON 00/100.

4. Que se ordene a la Caja de Seguro Social y por ende al Estado, a pagar al señor **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, en concepto de los daños y perjuicios causados producto de los FALSOS HALLAZGOS atribuidos por los auditores de la Caja de Seguro Social en su contra, la suma de OCHOCIENTOS DIECISÉIS MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y TRES BALBOAS CON 60/100 (b/.816,833.60), suma que se obtiene al promediar el salario total que el mismo percibió entre el mes de enero de 2003 hasta el mes de diciembre del año 2008 según consta en las Declaraciones de Renta que del mismo adjuntamos, por lo que el señor Sáez Llorens habría podido recibir, de no haber existido en su contra las medidas cautelares como las que le fueron impuestas, un salario promedio mensual de DIEZ MIL DOSCIENTOS ONCE MIL BALBOAS CON 05/100 (B/.10,211.05), durante los ochenta (80) meses que se mantuvo sin conseguir trabajo y sin poder trabajar, desde que dejó el cargo de Director General de la Caja de Seguro Social, el día 30 de septiembre de año 2014 hasta la fecha.

5. Que se ordene a la Caja de Seguro Social y por ende al Estado, a pagar al señor **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, en concepto de indemnizaciones por daños psicológicos y morales, la suma de CUATROCIENTOS MIL BALBOAS CON 00/100 (B/.400,000.00), o lo que resulte de una justa y mejor tasación pericial.

6. Que en consecuencia se ordene la Caja de Seguro Social y por ende al Estado, a pagar al señor **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, la suma de **UN MILLÓN DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS OCHENTA Y TRES BALBOAS CON 60/100 (B/.1,242,883.60)** en concepto de Daños y Perjuicios, incluyendo daños psicológicos y daños morales sufridos a raíz de la investigación penal y medidas cautelares de las cuales el accionante fue objeto, o la que resulte de una justa y mejor tasación pericial.

II. NORMAS QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El apoderado judicial de la parte actora, estima vulneradas las siguientes normas legales:

A. El artículo 385 del Código Penal, que se refiere al delito de falsedad en las declaraciones de los peritos, testigos o intérpretes en contra de un inculpado, frente a la autoridad judicial;

B. Los artículos 974, 986, 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil, que de manera respectiva, se refieren a que las obligaciones nacen de la ley, los contratos y cuasicontratos; y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia; quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurren en negligencia; a la obligación de resarcir el daño causado, cuando se cause daño a otro, interviniendo culpa o negligencia; a las definiciones de daño moral y material; y que el Estado es responsable cuando el daño es causado por conducto de un funcionario.

De manera sucinta, el demandante señala que dichas normas le otorgan el derecho para demandar a la Caja de Seguro Social, puesto que al proceder en el ejercicio de sus funciones los auditores de la Caja de Seguro Social incurrieron en actos de falsedad y actuaron con dolo o negligencia como consecuencia de la preparación, presentación y ratificación del Informe de Auditoría Especial No. DNAI-PRE-IE-58-2015 de 2 de junio de 2015, correspondiente al proyecto Ciudad Hospitalaria, en el cual los auditores de la entidad demandada señalaron de forma dolosa, falsa y temeraria la existencia de 33 HALLAZGOS, lo cual le ocasionó daños materiales, psicológicos; ya que considera que, dichos funcionarios provocaron que fuera sometido a una diligencia indagatoria injusta e inmerecida, y otras medidas cautelares personales que afectaron su reputación, sus ingresos, su relación comercial con entidades bancarias, y por ende, lo afectaron económica, psicológica, familiar y moralmente.

Añade, que dichas falsedades quedaron demostradas al confrontar el Informe confeccionado por los funcionarios de la Caja de Seguro Social con el Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República Núm. 1,718-2017 DINAG-DESASSS de 28 de agosto de 2017, con lo que se evidencia, según su criterio, que los

auditores de la entidad demandada actuaron con dolo o al menos negligencia causándole los daños señalados en su demanda.

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

La Caja de Seguro Social, mediante Nota No. DENL-N-136-2022 de 16 de junio de 2022, emitió el Informe Explicativo de Conducta visible de fojas 330 a 339 del expediente judicial, en el cual indica, medularmente, lo siguiente: *"...En efecto, la valoración de la denuncia penal que se interpuso así como los méritos del informe de auditoría interna de los auditores de la Caja de Seguro Social y demás elementos de prueba que sirvieron de base en su oportunidad, para la adopción de medidas cautelares, diligencias indagatorias, medidas de restricción de movilidad personal o impedimentos de salida del país sin autorización judicial, etc., respecto al señor **GUILLERMO SÁEZ LLORENS**, corresponden exclusivamente al Ministerio Público y a las autoridades jurisdiccionales correspondientes y no a la Caja de Seguro Social, como erróneamente se pretende o sugiere..."* "En la presente demanda, ensayar la hipótesis de la existencia del supuesto dolo, falsedad y amañamiento del informe preliminar de auditoría interna de la Caja de Seguro Social para explicar los daños y perjuicios derivados de un plural número de medidas adoptadas en relación al demandante por el Ministerio Público en ejercicio de sus atribuciones, y no por la Caja de Seguro Social, implicaría desconocer que el Ministerio Público tiene autonomía funcional en la valoración de los elementos de convicción que permitan determinar la existencia de la conducta penal y las medidas cautelares o precautorias dispuestas, las cuales están sujetas a control jurisdiccional."

Sostiene de igual manera que: *"...Debe quedar claro además, que la interposición de la querrela penal por parte de la Caja de Seguro Social en el presente caso, se verificó cuando el Ministerio Público a saber, Fiscalía Quinta Anticorrupción, conminó a la Caja de Seguro Social a interponerla en base a lo que preceptúa o establece el artículo 1971 del Código Judicial, de obligatorio cumplimiento para los servidores públicos."* *"...El demandante no toma en cuenta que existen diferentes tipos de exámenes o informes de auditoría y que en razón de esto los resultados pueden*

diferir, además que la función de fiscalización o control externo que ejerce la Contraloría General de la República resulta distinta a la del control interno que pueden desarrollar los auditores internos institucionales, diferencias que no implican falsedades, dolo ni amañamientos.”

Finalmente, con relación a la violación del artículo 385 del Código Penal, señala la entidad demandada lo siguiente: “...acusa como violado, sin explicar por qué concepto o cómo se produjo la vulneración de la norma, que trata sobre los delito falsedad, sin que se haya aportado ninguna prueba que acredite semejante conducta declarada por autoridad competente en un proceso penal. Como se observa, la parte actora no sustenta ni explica en qué consiste la supuesta infracción alegada, con base en un análisis jurídico lógico, claro, amplio, razonado y suficiente que permita confrontar la actuación demandada con el precepto supuestamente vulnerado o infringido, razón por la cual solicitamos respetuosamente que no sea considerado en el análisis de la supuesta infracción simplemente alegada...”

IV. CONTESTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

El Procurador de la Administración, mediante Vista Fiscal Número 1479 de 5 de septiembre de 2022, (fs.340 a 370 del expediente judicial), luego de un análisis jurídico del objeto de la presente demanda, es del criterio, que “...las medidas personales aplicadas al accionante dentro del proceso penal en referencia, consistentes en la obligación de residir en el lugar que declaró en la declaraciónn judicial; y, el deber de reportarse ante el despacho que conozca su causa el día 20 de cada mes; fueron decretadas por la Fiscalía Quinta Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, a través de la Resolución identificada como Medida Cautelar 203 de 20 de octubre de 2015, como consecuencia de la facultad legal que le era atribuida al funcionario de instrucción por conducto de los precitados artículos 2126, 2129 y demás concordantes del Código Judicial (Cfr. fojas 87 a 99 del expediente judicial).”

Para los efectos de la contestación de la demanda la Procuraduría de la Administración considera oportuno aclarar que: “... **este Despacho considera oportuno**

reiterar que al accionante le fue aplicada la tramitación que establecía el Código Judicial por parte del agente de instrucción, no así, por los funcionarios de la Caja de Seguro Social; lo que significa, que la actuación adoptada por esa agencia de instrucción está legalmente prohijada.” En ese sentido, indica que: “... **sólo existe falla en el servicio cuando el Estado incumpla con su contenido obligacional de decretar medidas cautelares reales sin mandamiento escrito y sin las formalidades establecidas por la ley para tales efectos; es decir, que al contar con una autorización legal y cumplir con los parámetros razonables de la aprehensión provisional de bienes establecidos en nuestra normativa jurídica, no se estaría generando un daño antijurídico.**”

Respecto a la falla del servicio público, el representante del Ministerio Público, señala que: “... el Informe de Auditoría Especial DNAI-PRE-IE-58-2015, surge **como consecuencia de la Denuncia Penal promovida por un grupo de ciudadanos, razón por la cual las actuaciones del entonces Director General de la Caja de Seguro Social, como de los Auditores Internos, se fundamentaron** en el artículo 21 (numerales 4 y 15) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; en el artículo 41 (numerales 1 y 2) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; como también, en los apartados 3.2.5.8 (literal d) y 3.2.5.11 de las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, aprobadas por la Contraloría General de la República, mediante Resolución 214-DGA de 8 de octubre de 1999, publicado en Gaceta Oficial 23,946 de 14 de diciembre de 1999; por lo que, mal puede argumentarse que sus acciones constituyen una falla del servicio público...”

Finalmente, solicita a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar que el Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, **NO ES RESPONSABLE** del pago de un millón doscientos cuarenta y dos mil ochocientos ochenta y tres balboas con sesenta centésimos (B/.1,248,883.60), (sic), que se le atribuyen en concepto de daños y perjuicios, morales y psicológicos, como resarcimiento por las suspuestas afectaciones que sobrevinieron producto de las medidas cautelares a las que fue sometido **Guillermo Julio Sáez Llorens**, por más de seis (6) años, mismas que, fueron decretadas por la

Fiscalía Quinta Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, no así, por la entidad demandada y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del actor.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, pasar a dirimir el fondo del presente litigio de conformidad con la normativa aplicable.

Previo al presente examen, debemos indicar que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene competencia para conocer de los procesos de indemnización interpuestos en contra del Estado, por la omisión, prestación defectuosa o deficiente de los servidores públicos, incurridas en el ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, conforme lo mandata el artículo 206 de la Constitución Política, concordante con el artículo 97 del Código Judicial.

Antecedentes:

Conforme al caudal probatorio, se desprende que el 15 de junio de 2015, se presentó ante el Ministerio Público una denuncia ciudadana que guardaba relación con una serie de noticias emitidas por distintos medios de comunicación, en que se hacía alusión a supuestos malos manejos en el proyecto de construcción de la Caja de Seguro Social, denominado Ciudad Hospitalaria, ubicada en Ancón; lo que motivó que la Fiscalía Quinta Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, asumiera el conocimiento de la causa penal el 25 de junio de 2015, por la posible comisión de un delito Contra la Administración Pública, en su modalidad de “De las Diferentes Formas de Peculado” contemplado en el Título X, Capítulo I, del Libro Segundo del Código Penal, y en consecuencia, ordenó la práctica de las diligencias tendientes a cumplir con lo establecido en el artículo 2031 del Código Judicial, entre las, que podemos mencionar, inspección ocular a las oficinas de la Caja de Seguro Social, solicitud dirigida a la Contraloría General de la República, para que se realizará una auditoría al Contrato R-12-2011 de 23 de abril de 2012, suscrito entre la Caja de Seguro Social y el Consorcio Construcciones Hospitalarias S.A., para **“LOS SERVICIOS INTEGRALES DE ESTUDIOS TÉCNICOS, DISEÑOS URBANÍSTICOS Y ARQUITECTÓNICOS,**

ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE PLANOS, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL CATEGORÍA II, CONSTRUCCIÓN, FINANCIAMIENTO Y EQUIPAMIENTO DE LA CIUDAD HOSPITALARIA, UBICADA EN CLAYTON, CORREGIMIENTO DE ANCÓN, DISTRITO DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ". (fs. 1 a 117 del expediente penal, Tomo I).

En ese mismo orden de ideas, mediante la Resolución No. 244 de 6 de octubre de 2015, la mencionada Fiscalía dispuso recibirle declaración indagatoria al hoy demandante, y posteriormente, decretó la Medida Cautelar 203 de 20 de octubre de 2015, a través de la cual impuso las siguientes restricciones en contra del señor Guillermo Julio Sáez Llorens, a saber: la obligación de residir en el lugar que señaló en la declaración indagatoria; la prohibición de abandonar el territorio de la República de Panamá sin autorización judicial; y el deber de reportarse ante el despacho que conduzca su causa el día 20 de cada mes. (Fs. 87 a 99 del expediente judicial).

De igual manera, se advierte que el ex Director General de la Caja de Seguro Social, el 18 de noviembre de 2015, por medio de apoderada especial interpuso una querrela dentro de la investigación penal que adelantaba la Fiscalía Quinta Anticorrupción, por la presunta comisión del delito contra la Administración Pública, que guardaba relación con la construcción de la Ciudad Hospitalaria, en atención a la comunicación girada por la referida Fiscalía mediante resolución fechada 31 de julio de 2015, con fundamento en el artículo 1971 del Código judicial, la cual le fue notificada al entonces director general de la entidad, a través del Oficio No. 1419/-15 de 31 de julio de 2015, para los efectos de que se constituyeran como parte dentro del proceso y coadyuvará con la investigación que se adelantaba. (Fs. 118 a 121 del Expediente Penal, Tomo I).

Culminada la investigación penal de rigor, y tomado en consideración el informe de Auditoría Núm.086-110-2016 DINAG-DESASSS de 10 de marzo de 2017, emitido por la Contraloría General de la República, que comprendió la etapa precontractual y contractual del Contrato R-12-2011 y sus Adendas correspondiente al período del 1 de febrero de 2011 al 31 de julio de 2015, la Fiscalía Quinta Anticorrupción de la

Procuraduría General de la Nación, por medio de la Vista Fiscal 248 de 27 de diciembre de 2017, solicitó el sobreseimiento provisional de carácter objetivo e impersonal con fundamento en el numeral 1 del artículo 2208 del Código Judicial a favor del señor Guillermo Julio Sáez Llorens.

En atención a ello, el Juzgado Octavo de Circuito de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá, por medio del Auto de Sobreseimiento Definitivo No. 4, emitido dentro del Acta de Audiencia Preliminar fechada 14 de diciembre de 2018, decretó sobreseimiento definitivo a favor de Guillermo Julio Sáez Llorens, por la formulación de cargos por el delito Contra la Administración Pública, en perjuicio de la Caja de Seguro Social; y a su vez, levantó todas las medidas cautelares personales decretadas, decisión que fue confirmada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá mediante el Auto de 2ª INST. N° 146 de 24 de octubre de 2019. Contra dicho dictamen tampoco fue admitido el Recurso Extraordinario de Casación, por conducto de la Sentencia de 2 de febrero de 2021, emitida por la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual fue notificada el 4 de junio de 2021, mediante Edicto Ordinario 785 de 21 de mayo de 2021. (fs. 210 a 231; 263 a 283 y 312 a 314 del expediente judicial).

En este contexto, el 2 de junio de 2022, el señor **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, por intermedio de apoderado judicial, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, demanda contencioso administrativa de indemnización, para que se condene al Estado panameño, por conducto de la Caja de Seguro Social, al pago de la suma de Un Millón Doscientos Cuarenta y Dos Mil Ochocientos Ochenta y Tres Balboas con Sesenta Centésimos 60/100 (B/.1,242,883.60), en concepto de daños y perjuicios morales y psicológicos como consecuencia de la investigación penal y medidas cautelares de las que fue objeto.

En ese sentido, el demandante señala que le asiste el derecho para demandar a la Caja de Seguro Social, puesto que al proceder en el ejercicio de sus funciones los auditores de dicha entidad incurrieron en actos de falsedad y actuaron con dolo o negligencia como consecuencia de la preparación, presentación y ratificación del

Informe de Auditoría Especial No. DNAI-PRE-IE-58-2015 de 2 de junio de 2015, correspondiente al proyecto Ciudad Hospitalaria, en el cual señalaron la existencia de 33 HALLAZGOS, lo cual, sostiene que, le ocasionó daños materiales, psicológicos; ya que considera que estos funcionarios provocaron que fuera sometido a una diligencia indagatoria injusta e inmerecida, y otras medidas cautelares personales que afectaron su reputación, sus ingresos, su relación comercial con entidades bancarias, y por ende, lo afectaron económica, psicológica, familiar y moralmente.

En ese orden de ideas, se hace necesario señalar que la responsabilidad patrimonial exigida al Estado es de naturaleza extracontractual y es facultad de esta Sala, la decisión de esta causa de conformidad con lo dispuesto en los numerales 8, 9 y 10, del artículo 97 del Código Judicial, que señalan lo siguiente: numeral 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 este mismo Tribunal reforme o anule; numeral 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 impugnado; y numeral 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.

Frente a lo señalado en el párrafo anterior, estimamos que no es viable acceder a lo pretendido por el demandante, dado que el caso que nos ocupa de acuerdo a lo alegado por su apoderado judicial, no se encuadra en lo establecido en el numeral 10 del artículo 97 del Código Judicial, tal y como lo arguyen, sino en el numeral 9 del referido precepto, que dice que esta Sala resolverá las reclamaciones que tengan que ver con 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 cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto impugnado.

Dentro de este orden de ideas, advertimos que los actos que considera el recurrente le ocasionaron daños y perjuicios tienen como hecho generador la preparación, presentación y ratificación del Informe de Auditoría Especial No. DNAI-PRE-IE-58-2015 de 2 de junio de 2015, confeccionado por auditores de la Caja de Seguro Social, que guardaba relación con la construcción y ejecución del proyecto Ciudad Hospitalaria, en el cual, dichos servidores señalaron la existencia de 33 HALLAZGOS.

Al referirse al elemento de nexos causal este Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 11 de julio de 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 nexos causal entre la actuación que se infiere a la administración, producto de una infracción, y el daño causado.

Se entiende, entonces que hay nexos 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 nexos 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"

"..."

Como vemos, 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 nexos causal entre la actuación que se

infiere a la administración, producto de una infracción, y el daño causado, cosa que no se vislumbra en la presente demanda.

En todo caso debe entenderse 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 ese sentido, lo que debemos entender como relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad del Estado, 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 y efecto.

Respecto a la falla del servicio público, esta Sala coincide con lo manifestado por la Procuraduría de la Administración, cuando señala que: *“...el Informe de Auditoría Especial DNAI-PRE-IE-58-2015, surge **como consecuencia de la Denuncia Penal promovida por un grupo de ciudadanos, razón por la cual las actuaciones del entonces Director General de la Caja de Seguro Social, como de los Auditores Internos, se fundamentaron** en el artículo 21 (numerales 4 y 15) del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006; en el artículo 41 (numerales 1 y 2) de la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005; como también, en los apartados 3.2.5.8 (literal d) y 3.2.5.11 de las Normas de Control Interno Gubernamental para la República de Panamá, aprobadas por la Contraloría General de la República, mediante Resolución 214-DGA de 8 de octubre de 1999, publicado en Gaceta Oficial 23,946 de 14 de diciembre de 1999; por lo que, mal puede argumentarse que sus acciones constituyen una falla del servicio público...”*

Así las cosas, es importante aclarar que la falla o la deficiente prestación de un servicio público viene precedida de una conducta del funcionario, culposa o negligente, en el ejercicio de sus funciones, la cual debe ser violatoria de la ley y que de ésta derive un hecho dañoso; para que de esta forma se configure la responsabilidad directa del Estado, a la luz de lo instituido en los artículos 1644 y 1645 del Código Civil.

Por consiguiente, esta Corporación de Justicia es del criterio que el curso del juicio penal instaurado contra el ahora demandante se dio dentro de los parámetros

legales instituidos en el Código Judicial, donde las partes que intervinieron en el litigio hicieron uso su derecho, constitucional y legal, a recurrir y presentar las pruebas necesarias para su defensa, las cuales fueron valoradas por los tribunales judiciales conforme a las reglas de la sana crítica, lo que deja entrever que el Ministerio Público tampoco ha incurrido en falla alguna en la prestación del servicio público de administrar justicia. Esto es así, puesto que la parte actora no señaló en su demanda ni logró acreditar durante el curso del proceso cuales son las normas que regulan las atribuciones propias de los servidores público de los cuales argumenta, el supuesto mal funcionamiento que en el ejercicio de sus funciones ni se ha logrado comprobar la existencia de actuaciones irregulares por parte de la entidad demandada que hayan derivado en los daños o perjuicios reclamados en concepto de indemnización.

Es importante señalar que, en situaciones similares a las que nos ocupa, la Sala Tercera se pronunció en las Sentencias **de 17 de noviembre de 2015 y 6 de diciembre de 2019**, respecto a la falla del servicio público como causa de responsabilidad a cargo del Estado, en los siguientes términos:

“...Dicho en otras palabras, cuando se hace referencia a la responsabilidad por falla del servicio público por irregularidad, o la existencia de una conducta culposa o negligente, es necesario probar la misma, lo cual implica demostrar que la administración actuó de manera contraria a la regularidad administrativa, que lo hizo de manera ilegal, contrariando postulados de buen servicio público o adecuada función administrativa; lo que significa, que la responsabilidad subjetiva comporta un sinnúmero de circunstancias que la determina, y de esta manera, es preciso indicar que la doctrina tradicional planteada por Paul Duez (Tratadista y jurista francés; especialista en derecho público y profesor de Derecho en la Facultad de Derecho en la –sic-), en el sentido que la anormalidad en el actuar de la administración se evidencia en que la misma actuó mal, tardíamente o no actuó, debe ser superada y hablarse que la existencia de actuaciones irregulares de las entidades públicas; lo cual implica, la posibilidad de extender los eventos de falla del servicio, por cuanto en la irregularidad es posible involucrar toda actuación de las personas jurídicas públicas, que se aleje del buen servicio, siempre que se identifiquen parámetros mínimos de correcta actividad administrativa.

En este sentido, cuando nos referimos a la falta o falla del servicio público debemos enfocarlo --cuando se dé--, en el hecho dañoso causado por la violación del contenido obligatorio a cargo del Estado, contenido obligatorio que se puede derivar de textos específicos como los son las leyes, reglamentos o estatutos que establecen las obligaciones y deberes del Estado y sus servidores, también de deberes específicos impuestos a los funcionarios y el Estado, o de la función genérica que tiene éste y se encuentra

consagrada en la Constitución Política en el artículo 17, el cual establece: 'Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.'

Este elemento es de vital importancia razón por la cual el afectado al momento de pretender una indemnización, debe probar la ocurrencia de dicha falla, pues en caso de que no lo haga, sus pretensiones serán desechadas y no logrará la indemnización. Es un requisito muy exigente, que el actor suministre la prueba plena de las condiciones de tiempo, modo y lugar en que ocurrieron los hechos que se suponen fueron la causa del perjuicio, es decir, el demandante no sólo debe probar cómo se produjeron los hechos que supone constitutivos de la falla, sino cuándo y dónde ocurrieron ellos. (La subraya es de la Corte)."

En vista que en el presente caso no se vislumbra que la Caja de Seguro Social ni sus funcionarios, en el ejercicio de sus funciones, hayan retardado u omitido el cumplimiento de una función pública encomendada por la ley, ni que esa actuación haya originado un daño a la persona contra quien iba dirigida, lo que indudablemente debe ser probado por quien alegue la existencia del daño, ya que es bien sabido que todas las actuaciones de la administración se encuentran regladas por la ley y sus reglamentaciones, lo que implica que las autoridades públicas están obligadas a cumplir la Constitución Política de la República y la Ley, así como también a respetar los derechos y garantías constitucionales y legales de los particulares, conforme lo exige el artículo 17 de la Carta Política de la República de Panamá. Razón por lo que, en el presente caso, no es posible concebir la existencia de una responsabilidad directa por falla en el servicio público; máxime, si el ahora demandante no aportó al proceso ninguna prueba que acredite a la Sala Tercera que la entidad demandada violentó el procedimiento previsto en la ley.

En este punto, resulta pertinente hacer referencia a lo dictaminado en la jurisprudencia Colombiana en torno al concepto de falla del servicio público, la cual dispuso en la Sentencia de 25 de mayo de 2011, citada por el doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa en el Anuario de Responsabilidad Civil y del Estado, lo siguiente:

"El concepto de falla del servicio público opera como fundamento del deber de reparar en aquellos casos en que los agentes estatales intervienen en la producción del daño por

ineficacia, retardo u omisión en el cumplimiento de las funciones del cargo, lo cual se ha entendido que ocurre cuando: ... la víctima, o la persona contra quien iba dirigido el acto, solicita protección de las autoridades y éstas le retardan, omiten o la prestan de forma ineficiente; el hecho era previsible en razón de las especiales condiciones que se vivían en ese momento, pero el Estado no realiza ninguna actuación dirigida a evitar o enfrentar eficientemente el ataque; y cuando la administración omite adoptar medidas para evitar o atender adecuadamente una situación de riesgo objetivamente creada por ella.” (Sentencia de 25 de mayo de 2011, expedientes No.15838, No.18075 y No.25212 (acumulados). Jaime Orlando Santofimio, contenida en el Anuario de Responsabilidad Civil y del Estado, Saúl Uribe García, Ediciones Unaula, Colombia, 2014, página 335-336).

De todo lo antes expuesto, es que este Tribunal reitera que el apoderado judicial del recurrente utilizó el fundamento inadecuado, pues existe una imprecisión respecto de los supuestos de responsabilidad regulados en los numerales 9 y 10 del Código Judicial, las cuales corresponden a situaciones fácticas diferentes e independientes entre sí, las cuales igualmente obedecen a causas de pedir distintas con características especiales en cada caso, y en el presente proceso, se desprende claramente que pretende la declaratoria de la responsabilidad patrimonial del Estado por daños y perjuicios, ocasionados al señor **Guillermo Julio Sáez Llorens**, como consecuencia de la auditoría confeccionada por los funcionarios de la CSS, en ejercicio de sus funciones; no obstante, la parte actora reiteramos no aportó durante el curso del proceso ninguna prueba que acredite que los auditores de la Caja de Seguro Social hayan cometido delito de falsedad alguno, declarada por autoridad competente en un proceso penal. Tampoco, la parte actora logró sustentar ni explica en qué consistió la supuesta infracción alegada, con base en un análisis jurídico lógico, claro, amplio, razonado y suficiente que permitiera confrontar la actuación demandada.

En el negocio jurídico en estudio no se ha logrado acreditar los elementos que la doctrina y la jurisprudencia de la Sala Tercera han reconocido para que se le pueda exigir responsabilidad extracontractual al Estado (1. La falla del servicio público por irregularidad, ineficiencia o ausencia del mismo; 2. El daño o perjuicio; 3. La relación de causalidad directa entre la falla del servicio público y el daño).

De forma que, al no estar acreditada la responsabilidad extracontractual del Estado, ni que el actuar de los funcionarios de la Caja de Seguro Social haya vulnerado las normas invocadas como infringidas, lo cual debía ser probado por el demandante, la Sala no puede acceder a las pretensiones incoadas por la parte actora y así pasamos a declararlo.

VI. PARTE RESOLUTIVA

Por todo lo antes expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NO ACCEDE a las pretensiones formuladas en la demanda contencioso administrativa de indemnización, interpuesta por el Licenciado Nicolás Brea Kavasila, actuando en nombre y representación de **GUILLERMO JULIO SÁEZ LLORENS**, para que se condene a la Caja de Seguro Social (Estado panameño), al pago de la suma de Un Millón Doscientos Cuarenta y Dos Mil Ochocientos Ochenta y Tres Balboas con Sesenta Centésimos 60/100 (B/.1,242,883.60), en concepto de daños y perjuicios morales y psicológicos como consecuencia de la investigación penal y medidas cautelares de las que fue objeto.

Notifíquese y Cúmplase,


CECILIO CEDALISE RIQUELME
 MAGISTRADO


MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA
 MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
 MAGISTRADO

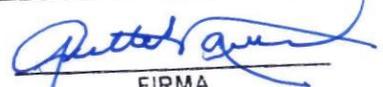

KATIA ROSAS
 SECRETARIA

SALA III DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

NOTIFIQUESE HOY 27 DE mayo

DE 20 25 A LAS 8:01 DE LA mañana

A Procurador de la Administración


 FIRMA