

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 324

Panamá, 28 de abril de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado Martín González, en representación de **Rolando Cubilla y otros**, para que se condene al **Estado Panameño y al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** al pago de B/.1,791.911.59, en concepto de daños y perjuicios ocasionados por la aplicación del decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1998.

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

Acudo ante ese tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 38 de 2000, con la finalidad 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: Es cierto; por tanto, se acepta. (Cfr. gaceta oficial 23,220 de 5 de febrero de 1997).

Segundo: No nos consta; 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.

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

El apoderado judicial de la parte demandante considera infringidos de manera directa, por omisión, los artículos 974, 1644 y 1645 del Código Civil, según los conceptos confrontables en las fojas 291 a 293 del expediente judicial.

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en defensa de la institución demandada.

Luego de la revisión de las piezas que integran el expediente contentivo del presente proceso, este Despacho observa que la pretensión de los recurrentes tiene como finalidad que el Estado, por intermedio del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, les indemnice daños y perjuicios que, según puede advertirse, se originan en la liquidación de prestaciones económicas a las que alegan tener derecho de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 170 de la ley 6 de 1997.

Sustentan su pretensión en la sentencia proferida el 5 de mayo de 2006, mediante la cual ese Tribunal procedió a declarar nula por ilegal, la frase "la indemnización según el artículo 225 del Código de Trabajo", contenida en los artículos primero y tercero del decreto ejecutivo 42 de 1998; mismo que sirvió como fundamento para la elaboración de la liquidación de prestaciones laborales previamente indicada.

De lo antes expuesto, este Despacho observa en el presente proceso la existencia de dos situaciones de relevancia, a saber:

A. El objeto de la solicitud de reparación directa.

Tal como se aprecia del contenido de la demanda bajo examen, la solicitud de la parte actora se encuentra dirigida a obtener el pago de un pasivo laboral, en concepto de liquidación de prestaciones económicas derivadas de lo dispuesto en la ley 6 de 3 de febrero de 1997, y no a la reparación de un daño causado por un acto administrativo, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial, razón por la cual somos de la opinión que la presente demanda carece de sustento legal. (Cfr. fojas 286 y 287 del expediente judicial).

B. Irretroactividad de los actos administrativos.

Por otra parte, con relación a la sentencia de 5 de mayo de 2006, antes mencionada, esta Procuraduría estima que el hecho que ese Tribunal haya declarado la nulidad de dichas normas reglamentarias, no puede dar lugar a que los demandantes consideren que el efecto de la misma tenga carácter retroactivo; toda vez que los efectos de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos sólo rigen hacia el futuro, tal como lo ha señalado ese Tribunal en sentencia de 14 de junio de 1995; de ahí que los cargos de ilegalidad alegados por la parte actora resultan carentes de fundamento, pues la entidad demandada actuó de conformidad con la norma vigente en la fecha en la cual los demandantes terminaron su relación laboral. En ese sentido, el fallo antes mencionado, en su parte medular, indica lo siguiente:

“Sobre el particular es indispensable resaltar que la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan

dentro de las demandas Contencioso Administrativo de Nulidad como acción popular producen solamente efectos ex-nunc (hacia el futuro), más no ex-tunc (hacia el pasado) por lo que sus consecuencias no se retrotraen al período o tiempo anterior a la publicación de la declaratoria de nulidad." (Registro Judicial de junio de 1995, pág. 474).

Por otra parte, este Despacho considera que la pretensión de los recurrentes tampoco está fundamentada en ninguno de los supuestos que establecen los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, relativos a la responsabilidad del Estado, debido a que en ninguno de ellos se prevé que mediante ese tipo de acción se puedan efectuar ajustes de salarios de manera retroactiva, so pretexto de reclamar supuestos daños y perjuicios.

En un proceso similar al que ocupa nuestra atención, ese Tribunal se pronunció mediante auto de 13 de noviembre de 2006, que en lo pertinente señala:

'Bajo este marco de referencia, claramente se aprecia que la petición de indemnización de la firma Galindo, Arias y López, en representación de la señora **MADRID DE GUARDIA**, no se sustenta, ni se enmarca, en ninguno de los supuestos mencionados, toda vez que lo que se pretende con la interposición de la presente acción es un ajuste de carácter retroactivo de un pasivo laboral que ya fue pagado, sumado a una indemnización por los supuestos daños y perjuicios que plantea el actor devienen en intereses legales causados por la falta de pago de los citados pasivos laborales.

En este punto, conviene señalar, con fines docentes y sin que este Tribunal entre en consideraciones de fondo que de acuerdo con los principios de presunción de legalidad, eficacia e irretroactividad de los actos

administrativos lo solicitado carece de asidero jurídico.

De acuerdo con el principio de irretroactividad del acto administrativo éste no produce efectos hacia el pasado, sino a futuro; y esto es así pues la Administración debe garantizar la certeza y seguridad jurídica. La necesidad de darle estabilidad al orden jurídico reclama la irretroactividad del acto administrativo.

La acción ensayada persigue, como ya se ha mencionado, el reconocimiento de una condena indemnizatoria por la suma de quince mil doscientos doce dólares con 94/100 (B/.15,212.94), en concepto de daños y perjuicios supuestamente causados a la señora **VIELKA MADRID DE GUARDIA**, por el no pago de prestaciones laborales, así como los intereses legales causados por la falta de pago de dichas prestaciones.

El criterio de no viabilidad esgrimido, a juicio de este Tribunal, encuentra su fundamento jurídico en que el hecho reclamado no encaja en el ... artículo 97, en virtud de que la nulidad decretada sólo puede producir sus efectos desde el momento en que fue expedida y no antes, por lo que lo tramitado bajo el imperio de la legislación anterior a la declaratoria de ilegalidad, consagrada en la Resolución de 5 de mayo de 2006, se efectuó bajo un marco regulatorio que era válido y legal. Si bien la citada resolución altera las situaciones reconocidas al amparo de la legislación anterior, únicamente en cuanto a sus efectos futuros, los actos administrativos no surten efectos retroactivos y por eso debe la Administración y este Tribunal presumirla legal, reconocerla y respetar los efectos que surtió.

En estas circunstancias, y de acuerdo a todo lo expresado, nos vemos precisados a concluir que la acción de indemnización promovida por la parte

actora no puede recibir curso legal, y así procede a declararlo.

Por consiguiente, el Magistrado Sustanciador, en representación de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ADMITE** la demanda contencioso administrativa de indemnización por daños y perjuicios interpuesta por la firma Galindo, Arias y López ...'." (Lo subrayado es de la Procuraduría de la Administración).

El criterio antes expuesto fue utilizado por ese Tribunal en autos fechados **27 de octubre de 2006**, en ocasión de la inadmisión de las demandas de indemnización propuestas por **Crispiliano Quiróz Rovira** (exp. 600-06), **Plinio Montenegro Rovira** (exp. 606-06), **Joaquín Hiraldo Rovira** (exp. 609-06); **el auto de 2 de noviembre de 2006** que no admitió la demanda interpuesta por **Ariadna M. Padilla** (exp. 488-06); **los autos de 13 de noviembre de 2006** dictados en los procesos propuestos por **Mireida De Gracia Tejada** (exp. 386-06), **Miriam Camaño de Guerra** (exp. 389-06), **Vielka Madrid de Guardia** (exp. 392-06), **Sofía Mendizábal** (exp. 395-06), y **Eduardo García** (exp. 398-06); así como en el **auto de 14 de noviembre de 2006** dictado dentro del proceso propuesto por **Nersy Guevara** (exp. 383-06).

En ese mismo sentido, el tratadista colombiano Jaime Orlando Santofimio, se refiere al carácter irretroactivo del acto administrativo como una consecuencia directa y rectora del mismo, por lo cual no se acepta que pueda producir efectos con anterioridad a su vigencia, situación observada en el caso que nos ocupa. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado

de Derecho Administrativo. Tomo II. Colombia. Universidad Externado de Colombia, 1998. página 132 y 133).

En virtud de lo anterior, este Despacho es del criterio que ante la evidente ausencia de un daño causado o generado por la parte demandada y, en virtud de la irretroactividad de los actos administrativos, los cargos de infracción alegados por la parte actora con relación a los artículos 974, 1644 y 1645 del Código Civil resultan carentes de asidero jurídico.

Excepción de Prescripción.

Según observa este Despacho, el apoderado judicial de la parte actora presentó el 10 de mayo de 2007 ante la Secretaría de la Sala Tercera una demanda contencioso administrativa de indemnización, visible en las fojas 250 a 265 del expediente judicial, que antes de ser admitida, fue corregida mediante el libelo que consta en las fojas 280 a 295 del cuaderno respectivo, presentado ante ese mismo Despacho el **15 de mayo de 2007**.

Mediante esta demanda corregida se pretende, fundamentalmente, que se declare al Estado Panameño y/o Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral como responsables directos por los daños y perjuicios económicos causados a los demandantes en el cálculo de las indemnizaciones a que tenían derecho por haberse acogido a la opción de terminación de la relación laboral, toda vez que, según su apoderado judicial, las mismas debieron hacerse conforme a lo dispuesto en el artículo 170 de la ley 6 del 3 de febrero de 1997, y no conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del decreto ejecutivo 42 del 27 de agosto de 1998, cuya frase "la

indemnización según el artículo 225 del Código de Trabajo” fue declarada nula, por ilegal, a través de la sentencia de 5 de mayo de 2006 emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que constituye el sustento principal del reclamo que ocupa nuestra atención.

En este sentido, según expone el propio apoderado judicial de los demandantes, en el hecho quinto de su demanda corregida (ver foja 289), **la sentencia citada fue debidamente notificada en los estrados del tribunal el 10 de mayo de 2006**, con lo cual, a juicio de la Procuraduría de la Administración, da a entender claramente que tuvo conocimiento de dicha resolución desde esa fecha, y desde entonces debe surtir todos los efectos de una **notificación personal** al tenor de lo dispuesto en el artículo 1021 del Código Judicial, independientemente del hecho que la copia debidamente autenticada del edicto 693, mediante el cual se notificó el referido fallo al resto de los interesados, indica que fue desfijado cinco días después del 10 de mayo de 2006. (Cfr. foja 111 del expediente judicial).

Desde el 10 de mayo de 2006, fecha en que la parte demandante ha manifestado que tuvo conocimiento de la sentencia que sirve de sustento a su demanda de indemnización hasta el 15 de mayo de 2007, fecha en que la misma presentó la demanda de indemnización corregida, transcurrió en exceso el término de un año dispuesto por el artículo 1706 del Código Civil para reclamar indemnización por los daños y perjuicios causados, ya que este término se empieza a contar desde que el agraviado conoció del hecho causal.

Respecto a esta temática, ese tribunal mediante auto de 12 de septiembre de 2006, se pronunció de la siguiente manera:

"En primer lugar, procedemos a analizar la figura jurídica de la prescripción en materia del contencioso administrativo de indemnización. La doctrina y la jurisprudencia de la Sala, ha sostenido que la misma se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o supo de la afectación. Para ello, se tiene como base jurídica el contenido del artículo 1706 del Código Civil...

En acuerdo a lo expresado, veamos el asunto de marras; la sentencia que se toma como base para solicitar la indemnización, fue emitida por el Juzgado XII de lo Penal del Primer Circuito Judicial de Panamá con fecha de 8 de marzo de 2004, y se ejecutorió, según edicto visible a foja 30, el 16 de marzo de 2004; es decir a partir de esa fecha -empezó a transcurrir el término para recurrir vía acción reparadora ante esta Sala Tercera, para entonces culminar o dicho de otro modo, tener como fecha límite para la presentación de la acción contenciosa, el 16 de marzo de 2005; es decir un año después. Ahora bien, la demanda en examen fue presentada por la parte actora el 25 de agosto y luego de corregida el 21 de noviembre de 2005; todo lo cual hace más que evidente que la acción instaurada con base a los artículo 1644 y 1645 del Código Civil ha sido presentada en tiempo tardío.

Por tales motivos, el resto de los Magistrados, difieren del auto de admisión emitido por el Magistrado Sustanciador, de ahí que conforme al artículo 50 de la Ley 135 de 1943 modificada por la Ley 33 de 1946, se estima que no puede dársele curso a la demanda contencioso de indemnización en mención... En consecuencia, el resto de los Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia,... declaran previa revocatoria de la Resolución de 7 de octubre de 2005, NO ADMITIDA la Demanda Contencioso de Indemnización...".

Por las consideraciones expresadas, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal que declare **PRESCRITA LA ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN**, ó, en su defecto, que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **NO ESTÁ OBLIGADO AL PAGO DE B/.1,791,911.59**, en concepto de indemnización por daños y perjuicios conforme lo demanda el licenciado Martín González, en representación de Rolando Cubilla y otros.

IV. Pruebas:

Se aducen las copias autenticadas de los expedientes administrativos que corresponden a cada uno de los demandantes y que reposan en los archivos de la institución demandada.

Se objetan las pruebas presentadas por la parte actora identificadas con los números 6 y 7 en el libelo de la demanda visibles a fojas 112 a 123 y 268 a 279 del expediente judicial, por no cumplir con el requisito de autenticidad exigido en el artículo 833 del Código Judicial.

V. Derecho:

Se niega el invocado en la demanda.

VI. Cuantía:

Se niega la indicada en la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/10/iv

