

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 554

Panamá, 9 de junio de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Indemnización**

**Alegato de  
Conclusión**

El licenciado Ovidio Caballero, en representación de **Abraham Cumbreras, Adelina Egea y otros**, para que se condene al **Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, al pago de B/.10,611,147.16, en concepto de daños y perjuicios sufridos por la aplicación ilegal del artículo tercero 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 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, con la finalidad de presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo que se describe en el margen superior.

El presente proceso se origina con la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por el licenciado Ovidio Caballero, actuando en representación de Abraham Cumbreras y otros, con la finalidad que se condene al Estado Panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al pago de B/.10,611,147.16 en concepto de daños y perjuicios derivados de la aplicación ilegal del decreto ejecutivo 42 del 27 de agosto de 1998.

En la demanda en mención, la parte actora manifiesta que al aplicarse el referido decreto ejecutivo para efectuar el cálculo de las prestaciones laborales a las cuales tenían derecho los demandantes como ex trabajadores del desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), se infringieron los artículos 169 y 170 de la ley 6 de 1997 y el artículo primero del decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1984. (Cfr. fojas 6002 a 6007 del expediente judicial).

La parte actora sustenta su pretensión en la sentencia proferida por ese Tribunal el 5 de mayo de 2006, mediante la cual 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 citado decreto ejecutivo 42 de 1998; mismo que sirvió como fundamento para la elaboración de la liquidación de prestaciones laborales previamente indicada. (Cfr. fojas 5964 a 6008 del expediente judicial).

En relación con lo anterior, este Despacho reitera el criterio vertido a través de la vista 353 de 2 de mayo de 2008, por cuyo conducto señalamos que 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. (Cfr. fojas 6033 a 6040 del expediente judicial).

En cuanto a la sentencia de 5 de mayo de 2006, también indicamos que el hecho que ese Tribunal hubiera 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; razón por la que los cargos de ilegalidad aducidos en este sentido por la parte actora, resultan carentes de fundamento, puesto que, como ha quedado demostrado en este proceso, la entidad demandada actuó de conformidad con la norma vigente en la fecha en la cual los demandantes terminaron su relación laboral con el desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE).

Al respecto, ese Tribunal en decisión de 21 de septiembre de 2006 se expresó en los siguientes términos:

“La controversia que se plantea en esta demanda de indemnización gira en torno al tema de la responsabilidad que genera para el Estado los daños y perjuicios que se ocasionan por la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo que fue recurrido ante la Sala Tercera, y que a través de la sentencia de 5 de mayo de 2006 declaró que es nula, por ilegal, la frase: ‘la indemnización según el artículo 225 del Código de Trabajo’, consagrada en el artículo tercero del Decreto Ejecutivo No. 42 de 27 de agosto de 1998, expedido por el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

...

Frente a este escenario jurídico, y dado que nos encontramos ante una acción indemnizatoria, resulta imperioso analizar los supuestos en los que las entidades estatales pueden

resultar legalmente responsables, a la luz de lo normado en el artículo 97 del Código Judicial que contempla tres procesos de indemnización:

a- La indemnización de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, por daños y perjuicios causados por actos que la Sala Tercera reforme o anule (numeral 8);

b- La indemnización por responsabilidad directa del Estado y las entidades públicas, por los daños y perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de su cargo, la entidad o funcionario que haya proferido el acto impugnado. (numeral 9); y,

c- La indemnización por mal funcionamiento de los servicios públicos (numeral 10).

En los supuestos señalados, los daños han sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la entidad, generando para el Estado una responsabilidad directa.

Respecto al tema de la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos, señala Beladiez Rojo, 'el hecho de que la responsabilidad tenga carácter objetivo no significa que tengan que ser indemnizados todos los daños que cause un servicio público. . . ., para que surja este tipo de responsabilidad no basta con que exista una relación de causalidad, sino que, además, es preciso un requisito adicional; que el daño sea la *materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público, o, lo que es lo mismo, que ese daño pueda ser objetivamente imputable al sujeto que lo ha causado.* (BELADIEZ ROJO, Margarita, Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios públicos, Editorial Tecnos, 1997, Pág. 50).

Bajo este marco de referencia, claramente se aprecia que la petición de indemnización del licenciado Coparropa, en representación de la señora JAEN DE CHUNG, 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.

...

El criterio de no viabilidad esgrimido, a juicio de este Tribunal, encuentra su fundamento jurídico en que el hecho reclamado no encaja en el numeral 8 del 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.

...

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 el licenciado Homero Iván Coparropa Esclopis, en representación de MIRIAM JAEN DE CHUNG."

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 25 de febrero de 2000 al describir el nexo de causalidad, lo hizo 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.

..."

Según se puede inferir de los criterios ya expuestos, la actividad desarrollada por la Administración, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al momento de establecer los montos que debían percibir los extrabajadores del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), fue producto de la aplicación de la normativa que regía para ese momento, sin que de lo actuado

por dicho ministerio pueda deducirse la existencia de un vínculo causal del cual pudiera deducirse responsabilidad alguna que pudiera dar pie a las pretensiones ensayadas en este proceso, por lo que esta Procuraduría estima que los cargos de infracción alegados por la parte actora con relación a los artículos 169 y 170 de la ley 6 de 1997 y el artículo primero del decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1984 resultan carentes de asidero jurídico, y, por ende solicita a ese Tribunal que declare que el Estado panameño, no está obligado al pago de B/.10,611,147.16, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, conforme lo demanda el licenciado Ovidio Caballero, en representación de Eduardo Barría y otros.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**