

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Plena Indemnización.**

**Alegato de Conclusión.
Se reitera la excepción de
Prescripción.**

Vista Número 622

Panamá, 31 de julio de 2020

El Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Ana Leny Villarreal Rojas**, solicita que se condene al **Estado panameño**, por conducto del **Ministerio de Relaciones Exteriores**, al pago de ciento sesenta y siete mil balboas (B/.167,000.00), en concepto de los supuestos daños y perjuicios ocasionados.

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

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón a la actora en lo que respecta a su pretensión.

I. Antecedentes.

De la lectura de las constancias que reposan en autos, se observa que mediante el Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, proferido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, se dejó sin efecto el nombramiento del cargo de Asistente Administrativa II, a **Ana Leny Villarreal Rojas** (Cfr. foja 14 del expediente judicial).

Luego de agotar los recursos correspondientes en la vía gubernativa, la recurrente interpuso una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción

a fin de obtener la declaratoria de ilegalidad del acto administrativo referido en el párrafo anterior y como consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 27 de mayo de 2016, declaró lo siguiente:

“En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA ES ILEGAL el Decreto de Personal N° 261 de 10 de septiembre de 2010, emitido por el Ministro de Relaciones Exteriores, como también lo es su acto confirmatorio y ORDENA EL REINTEGRO de la señora **Ana Leny Villarreal** en el cargo que ocupaba al momento que se hizo efectiva su destitución o a otro de igual jerarquía y remuneración de acuerdo a la estructura de la institución; y **NIEGA las demás pretensiones.**” (Cfr. foja 15 del expediente judicial) (Cfr. página web del Órgano Judicial/ fallos generales) (El resaltado es nuestro).

Producto de la decisión de la Sala Tercera de declarar ilegal la desvinculación de **Ana Leny Villaarrel**, el Doctor Carlos Ayala Montero actuando en propio nombre y representación de ésta, interpuso una demanda contencioso administrativa de indemnización sobre la base del numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial que se refiere al supuesto de reparación que nace por los daños o perjuicios que se deriven por actos que la Sala Tercera reforme o anule (Cfr. fojas 3-4 del expediente judicial).

Al respecto, el apoderado especial sustenta su demanda en la supuesta infracción de los artículos 1644 del Código Civil y el artículo 136 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

Como quiera que la recurrente sustenta la infracción de las **normas antes indicadas con similares argumentos, analizaremos los cargos en forma conjunta**; así partiremos señalando que la **causa de pedir**; es decir, el agravio aducido por **Ana Leny Villarreal**, conforme lo expone en su demanda, se deriva del hecho que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 27 de mayo de 2016, declaró la ilegalidad del Decreto de Personal

261 de 10 de septiembre de 2010, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el cual se dejó sin efecto el nombramiento de la actora del cargo de Asistente Administrativa II circunstancia que, según la accionante le acarreó y le sigue causando serios daños y perjuicios económicos (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

Continua exponiendo, **que la conducta culposa emana de la expedición del Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, decisión que, con posterioridad, fue declarada ilegal por la Sala Tercera, sin que la institución le resarciera los perjuicios causados.** También, manifestó que como consecuencia de su destitución, se le produjeron **perjuicios derivados de no haber recibido una remuneración luego de su desvinculación y hasta su ingreso; es decir, de los salarios dejados de percibir, y las consecuencias de esto** (Cfr. fojas 2-6 del expediente judicial).

En ese mismo contexto **reiteramos** lo vertido en nuestra **Vista de Contestación 944 de 9 de septiembre de 2019**, cuando indicamos que del examen de los cargos de infracción, expuestos en líneas anteriores, podemos colegir que los supuestos perjuicios reclamados por la demandante se **derivaron de no haber recibido una remuneración salarial luego de su destitución y hasta su ingreso**; sustento fáctico que se confirma cuando revisamos los hechos de la demanda, en los cuales el apoderado judicial de **Ana Leny Villarreal** manifestó lo siguiente:

“TERCERO: De lo descrito se desprende que mi cliente estuvo fuera de la Institución y por lo tanto sin ingreso alguno, durante 74 meses, lo que le provocó daños y perjuicios materiales por el orden de ciento sesenta y siete mil balboas, al tener que enfrentar gastos que regularmente asumía con el salario que devengaba como servidora pública en el Ministerio de relaciones Exteriores y además, tener que asumir el pago intereses por morosidad de sus créditos y los costos de su defensa legal ante la Sala Tercera de la Corte Suprema, hasta obtener su reintegro.

...

SÉPTIMO: Nadie ha indemnizado ni resarcido a mi cliente de los daños causados, como consecuencia de haber sido víctima de un acto administrativo que la Corte Suprema de Justicia ha declarado nulo por ser contrario a derecho y en consecuencia, en atención no solo al artículo 97 del Código Judicial, sino al principio jurídico de quien irroga un perjuicio a una persona debe resarcirla de ese daño, aún si el ofensor es el Estado, procede el pago de la indemnización solicitada.” (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro).

En ese sentido, este Despacho observó que la causa medular del reclamo indemnizatorio de **Ana Leny Villarreal** radica en las consecuencias de la privación del salario que devengaba en el Ministerio de Relaciones Exteriores durante el período que duró su desvinculación.

Una vez expuesto el fundamento del reclamo solicitado por la demandante, ésta Procuraduría mantiene sin mayor variante lo indicado en nuestra Vista de Contestación cuando hicimos énfasis a que el mismo debe ser desestimado a la luz de lo que a continuación procederemos a explicar.

Para una mejor aproximación de nuestro criterio veamos el contenido del numeral 8 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.

...
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 esa misma Sala reforme o anule.**

...”

En esa línea de pensamiento y como quiera que en el caso es cuestión se trata de establecer la responsabilidad del Estado, frente al despido de **Ana L. Villarreal**, consideramos oportuno **reiterar** que si bien es cierto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de 27 de mayo de 2016, declaró la ilegalidad del Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, y

ordenó como consecuencia de ello el reintegro inmediato de ésta en el cargo que desempeñaba en la entidad, en dicha **Sentencia no se reconoció el pago de salarios caídos.**

Al respecto, es esa oportunidad procesal, tuvimos la oportunidad de señalar que en el **Auto de 27 de julio de 2016**, la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

“ ...

El actor alega que los daños materiales y morales surgieron producto del despido ilegal de su representado ..., **toda vez que, no devengó salario por el término de 2 años y 7 meses mientras había sido destituido, por tales razones, tuvo que incurrir en gastos contratando los servicios de un abogado para ser escuchado** en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; corporación de justicia que mediante Sentencia de 24 de julio de 2015, **determinó declarar que es ilegal, la Resolución Administrativa No. OIRH-082-12 de 15 de noviembre de 2012, emitida por el Instituto Nacional de Cultura (INAC), y ordenó el Reintegro del señor Renzo Sánchez en el cargo que desempeñaba en el momento en que se hizo efectiva su destitución o a cargo de igual jerarquía y salario de acuerdo a la estructura de la Institución.**

De lo anterior se desprende que los daños y perjuicios requeridos por el actor en la **presente demanda de indemnización consisten en el pago de los salarios dejados de percibir desde que el Instituto Nacional de Cultura lo destituyó, hasta su restitución y otros que se derivan de éste.**

...

Ante tales hechos, cabe **señalar que las leyes establecen distintas acciones para que una persona pueda tutelar sus derechos, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, por lo que debe haber una congruencia entre el tipo de acción y el derecho susceptible de tutela.**

...

En ese sentido, se advierte que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia 24 de julio de 2015, resolvió lo siguiente:

“ ...

Finalmente, con respecto a la solicitud del pago de los salarios dejados de percibir por el señor Renzo Sánchez, esta Corporación de Justicia no puede acceder a lo pedido puesto que la Sala Tercera de la Corte ha reiterado en diversas ocasiones que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 302 de la Constitución Política en la República de Panamá, los derechos de los servidores públicos para que puedan ser reconocidos, deber ser contemplados en una ley formal, que los fije, determine y regule.

En consecuencia, el pago de los salarios caídos para que pueda hacerse valer, debe ser reconocido a través de leyes con carácter general o específico, que otorguen al servidor público tal prerrogativa, por lo que la viabilidad de toda pretensión que en relación a este punto intente hacerse efectiva contra el Estado, sólo prospera en el caso que exista una norma con rango de la ley formal aplicable de manera directa al caso, que lo haya dispuesto de manera expresa.

Del examen íntegro de todas las circunstancias y elementos que rodean el negocio, la Sala Tercera debe señalar, en ejercicio de sus facultades legales, que en este caso en particular se circunscribe a determinar el alcance correcto de un acto de la administración con el fin prioritario de proteger de manera preventiva al principio de legalidad en los actos administrativos, que al no existir norma legal alguna que permita el pago de los salarios dejados de percibir a funcionarios... y luego reintegrados a sus cargos, dicha institución no está obligada al pago de los salarios caídos en esas circunstancias y en particular en el caso administrativo cuyo sentido y alcance se ha solicitado.

Como hemos podido observar en el presente casi no se cuenta con una ley que autorice este tipo de situaciones, razón por la cual este Tribunal Colegiado no puede acceder al pago de los salarios caídos que solicita la parte actora.

...

Aunado a lo anterior, las pretensiones requeridas por el actor en la presente acción de indemnización fueron decididas y negadas a través de la Sentencia 24 de julio de 2015 dictada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, que declaró nulo su acto de destitución, configurándose la figura de cosa juzgada.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador en representación de la Sala Tercera (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**, interpuesta por el apoderado judicial de ... para que se condene al Instituto Nacional de Cultura (Estado Panameño), **en concepto de capital, gastos, costas e intereses legales que corresponden por los daños materiales y morales ocasionados...** (La negrita es nuestra).

El igual sentido, hacemos **énfasis** al señalar que el pronunciamiento jurídico anterior está en completa sintonía con lo establecido en nuestra

Constitución Política, la que, en su artículo 302, es clara al preceptuar que los derechos reconocidos a los servidores públicos deben **ser determinados por Ley**, al respecto, dicha norma señala lo siguiente:

“Artículo 302: Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones **serán determinados por la Ley**.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa” (La negrita es de la Procuraduría de la Administración).

En consecuencia, observamos que el **daño** reclamado por la actora **se sustenta en una pretensión que no es atendible a la luz de nuestra legislación y jurisprudencia**.

En este punto, cobra relevancia **reiterar** lo expresado en nuestra vista de contestación cuando se indicó que la responsabilidad que se le exige al Estado tiene como razón de ser el **daño**; no obstante, de acuerdo al profesor Juan Carlos Henaos, “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**” (Henaos, 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 debe soportar**, pero además, que el mismo sea, **cierto, concreto o determinado y personal**.

Al respecto, resulta de suma importancia volver a 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 la lectura de lo anterior se desprende que el **daño indemnizable es aquel que es antijurídico**, es decir, **aquel que implica a la persona una carga que no estaba obligada a soportar**.

En esa línea de pensamiento, mantenemos nuestro criterio expuesto mediante la **Vista 944 de 9 de septiembre de 2019**, cuando se indicó es necesario precisar que, **en la situación en estudio, si bien Ana Leny Villarreal pudo sufrir un daño** como consecuencia de no percibir los salarios como consecuencia de su remoción, **no podemos perder de vista que dicho daño no puede ser considerado como antijurídico**, habida cuenta que **no se trató de una carga que la recurrente no estaba obligada a tolerar**; por el contrario, el **no reconocimiento del pago de los salarios caídos durante el tiempo que duró su destitución es precisamente una carga que la actora debía soportar a la luz de nuestra legislación y jurisprudencia que no contempla dicho pago a menos que una ley especial lo contemple**.

Aunado a lo anterior y en relación con los reclamos indemnizatorios relacionados del cese de una relación laboral, conviene indicar que el caso Chileno la tesis tradicional ha sido que la reparación del daño, en particular el daño moral **se produciría ante supuestos de despidos abusivos** y, en tal sentido, el autor Sergio Gamonal ha indicado que: “...**Un despido injustificado o erróneo no es, en principio, abusivo. El despido abusivo alude a un despido excepcionalmente antijurídico.**” (Gamonal, Sergio. Evaluación del daño moral por término del contrato de trabajo en el derecho chileno. Revista de derecho (Valparaíso). Versión On Line. Valparaiso, Chile. 2012.)

Así las cosas, debemos **recordar** que en Sentencia de 27 de mayo de 2016, la Sala Tercera **no reconoció el pago de los salarios caídos solicitados por la accionante, puesto que no existía una ley especial que contemplara dicha prestación laboral; de manera que se trata de una carga que al tenor del referido pronunciamiento jurisdiccional el actor estaba obligada a soportar; razón por la cual, no existe un daño antijurídico.**

En abono de lo expuesto debemos traer nuevamente a colación que en cuanto a las características genéricas del daño, el autor Orejuela Ruiz haciendo eso de la jurisprudencia Colombiana manifiesta que el mismo “...**debe ser cierto, concreto o determinado y personal...**” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

Sobre este punto, este Despacho considera pertinente aclarar que en la situación en estudio **no se reúnen las anteriores características**, puesto que el **daño reclamado por la accionante relativo a las consecuencia de los salarios dejados de percibir durante el período que duró su destitución se derivan de una expectativa hipotética que tenía en el sentido que la Sala Tercera procediera a su reconocimiento; sin embargo, como hemos visto ello no**

ocurrió, de manera que dicho daño tampoco era concreto y determinado, de manera que el daño argumentado por la demandante no configura la responsabilidad del Estado.

En adición, debemos precisar que la destitución de la actora dispuesta mediante el Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, únicamente la privó de los salarios que ganaba en la institución; y en nada le impedía que la recurrente buscara y obtuviese otra fuente de ingreso durante el período en que duró su destitución.

Por otra parte, observamos que **Ana Villarreal**, en su demanda solicita el pago de la suma de ciento sesenta y siete mil balboas (B/.167,000.00), en concepto de los daños y perjuicios supuestamente causados, por la emisión del Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010 (Cfr. 2 del expediente judicial).

Al respecto, esta Procuraduría reitera su solicitud al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, **NO ES RESPONSABLE** de pagar a la demandante al pago de ciento sesenta y siete mil balboas (B/.167,000.00), que ésta reclama como resarcimiento por los perjuicios que alega haber sufrido.

II. Excepción de Prescripción.

Reiteramos el contenido de la excepción de prescripción en el sentido de la causa de pedir; es decir, el agravio aducido por **Ana Leny Villarreal Rojas**, conforme lo expone en su demanda, se deriva de la Sentencia de fecha 27 de mayo de 2016, por la cual la Sala Tercera declaró ilegal el Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, mismo que dejó sin efecto el cargo que ocupaba la recurrente en ese entonces. En su acción el apoderado especial de **Villarreal Rojas** manifiesta:

"LO QUE SE DEMANDA: Se demanda que se condene al Ministerio de Relaciones Exteriores al pago de ciento sesenta y

siete mil balboas con 00/100 (B/.167,000.00) en concepto de daños y perjuicios ocasionados a la señora Ana Leny Villarreal Rojas” (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

Hechos en que fundamentamos esta Demanda:

“PRIMERO. Ana Leny Villarreal Rojas labora en El Ministerio de Relaciones Exteriores desde hace más de 20 añosy (sic) fue destituida de esa institución mediante Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, en virtud de lo cual se vio forzada a dejar de laborar y en consecuencia, dejar de percibir ingresos pues su salario era su único ingreso, lo que afectó su crédito, aumentó sus deudas y le ocasionó perjuicios.

SEGUNDO. Habiéndose promovido las acciones legales pertinentes, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha decretado, mediante sentencia del 27 de mayo de 2016, que su destitución fue ilegal y en consecuencia ordenó el reintegro, **que se concretó el 28 de diciembre de 2016, fecha en que se dictó el Decreto de Personal 275 que ordena el reintegro de la señora Villarreal Rojas al cargo nuevamente, ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.**

TERCERO. De lo descrito se desprende que mi cliente estuvo fuera de la institución y por lo tanto sin ingreso alguno, durante 74 meses, lo que le provocó daños y perjuicios materiales por el orden de ciento sesenta y siete mil balboas, al tener que enfrentar los gastos que regularmente asumía con el salario que devengaba como servidora pública en el Ministerio de Relaciones Exteriores y además, tener que asumir el pago de intereses por morosidad de sus créditos y los costos de su defensa legal ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

CUARTO. Nuestro Código Judicial en su artículo 97 numeral 8, indica que corresponde a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, conocer de las demandas de indemnización por razón de los actos administrativos que esta Sala haya declarados nulos; por tal razón, el reclamo de indemnización es promovido ante este Tribunal, en atención a lo preceptuado por la norma descrita ya que la indemnización que se reclama, surge por los daños causados en función de haberla mantenido separada de su puesto de trabajo con base en la destitución que fue declarad (sic) ilegal mediante sentencia de 27 de mayo de 2016, expedida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de lo Contenciosos Administrativo.

...” (El resaltado es nuestro) (Cfr. fojas 3 y 4 del expediente judicial).

“Disposiciones legales infringidas y el concepto de infracción.

Norma Infringida: Se ha infringido el artículo 1644 del Código Civil, que a la letra dice:

...

La infracción se concreta en violación directa por falta de aplicación ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores fue notificado de la sentencia que profirió la Sala Tercera de la Corte Suprema, declarando que la destitución de la señora Villarreal era ilegal; en consecuencia, debía reparar el daño causado, el cual no se concretaba simplemente al reintegro que ordenó la sentencia el 27 de mayo de 2016, sino, por mandato de la norma comentada, debía resarcirse el daño causado a mi cliente pero el Ministerio nunca lo hizo, infringiendo así la norma transcrita.

...

Norma Infringida: El artículo 136 del Texto único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, ha sido violado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el presente caso, el cual dice así:

... La norma descrita ha sido infringida en concepto de violación directa por falta de aplicación pues de la misma se desprende con meridiana claridad que el Ministerio de Relaciones Exteriores, una vez reintegrada mi cliente, debía haber gestionado el pago de los salarios dejados de percibir durante el tiempo que duró su ausencia en la institución, con base en una orden administrativa que fue declarada ilegal, como un medio concreto de reparar el daño y los perjuicios causado con dicha actuación legal.

...” (Cfr. fojas 4-6 del expediente judicial).

Al realizar un análisis de la presente demanda, consideramos que un punto importante para su no admisión **es la materia en que se enfocó la misma por parte del apoderado judicial de la accionante, aludiendo el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial**, como se observa en el apartado de petición (Cfr. foja 2 del expediente judicial).

En efecto, advertimos que en la situación en estudio, la recurrente claramente destaca que el hecho generador de su reclamo, **radica en la Sentencia de 27 de mayo de 2016**, expedida por la Sala Tercera, por medio de la cual **se declaró que era ilegal el Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores**.

Lo anterior es relevante, pues **Ana Villarreal** formuló su demanda sobre la base del numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial, el **cual hace responsable al Estado de las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios de Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón**

de daños y perjuicios causados por actos que esa misma Sala reforme o anule.

Como quiera que la acción bajo análisis se sustenta en el hecho originado por la Sentencia de 27 de mayo de 2016, que declaró ilegal el Decreto de Personal 261 de 10 de septiembre de 2010, expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, **misma que quedó en firme el 13 de junio de 2016**, la demanda que ocupa nuestra atención debió intentarse **dentro del año siguiente al momento en que se notificó de la referida medida**; es decir, **hasta el 13 de junio de 2017**, de conformidad con lo establecido en el artículo 1706 del Código Civil, aplicable a este tipo de procesos, según reiterada jurisprudencia de la Sala Tercera; sin embargo, la demanda ensayada por la accionante fue interpuesta ante ese Tribunal el **18 de abril de 2018**, cuando ya había transcurrido un (1) año y diez (10) meses desde el hecho generador del alegado perjuicio; de ahí que, **en estricto Derecho, tal acción se encuentra prescrita** (Cfr. fojas 3-6 del expediente judicial).

En este orden de ideas, la Sala Tercera ha sostenido en diversos fallos que, tratándose de las demandas contencioso administrativas, **la vigencia de la acción ensayada constituye un presupuesto de admisibilidad más que una circunstancias que debe verificarse al resolverse el fondo**; razonamiento que encuentra asidero jurídico en el hecho que con ello se evita al juzgador hacer un ejercicio valorativo del derecho invocado por las partes, de las pruebas aportadas, de la pretensión incoada, de los hechos que dieron origen a la demanda, y de los antecedentes del caso, para llegar a la **conclusión que la demanda está prescrita** (Cfr. Auto de 31 de enero de 2014 y de 7 de marzo de 2014).

La situación arriba planteada, ya ha sido analizada con anterioridad por la Sala Tercera, tal y como se dio en sentencia de 21 de octubre de 2019, en donde

dicho tribunal a referirse al término de prescripción de las acciones de indemnización estableció lo siguiente:

“Tal como puede evidenciarse, el hecho generador del año lo constituye la Resolución No.153-04 SGP de 20 de octubre de 2004, proferida por el Consejo Académico de la Universidad de Panamá, que queda en firme el 7 de abril de 2005. **Tomando en consideración que el demandante no presenta oportunamente acción administrativa, ni acción penal que pueda lugar (sic) a que esta Corporación de Justicia considere otra fecha distinta para realizar el cómputo el término de un (1) año que tenía para interponer la acción e reparación directa o cualquier de los supuestos contenidos en el artículo 97 del Código Judicial, la fecha válida para interponer la demanda en cuestión vencía el 8 de abril de 2006.**

El hecho que el profesor Díaz Gálvez haya sido restituido en su puesto y notificado el día 13 de enero de 2017, no lo habilita para presentar una demanda de este tipo ante esta Corporación de Justicia, en primera instancia, porque dicha decisión proferida por el Consejo Académico, mediante la cual se le restituye no es el acto dañoso que se reclama en la presente demanda, y en segunda instancia, porque dicha decisión no fue producto de recurso administrativo alguno, sino de una petición realizada por el profesor Edwin Díaz Gálvez el 3 de octubre de 2016. La que no lo posibilita para reactivar la vía administrativa.

En ese orden de ideas, la **Sala concuerda con el sustento utilizado por el Procurador de la Administración en el sentido de que la acción se encuentra prescrita, toda vez que ha transcurrido más del año estipulado por el artículo 1706 del Código Civil, (11 años), para este tipo de acciones tal y como lo ha establecido la Sala en sendos fallos en donde indica que el término de prescripción para reclamar al Estado indemnizaciones por actos u omisiones ejercidos por funcionarios en el ejercicio de sus funciones o en casos de deficiente prestación de los servicios públicos se produce transcurrido un año a partir en que el sujeto agraviado por la acción del Estado tuvo conocimiento o se enteró de la afectación, es decir desde el momento en que el perjudicado pudo ejercitar dicha acción (8 de abril de 2005)” (Lo destaco es nuestro).**

III. Actividad probatoria.

A través de la Resolución de 5 de marzo de 2020, la Sala Tercera modificó el Auto de Prueba 401 de 12 de noviembre de 2019, en el sentido de admitir la siguiente prueba de informe:

“Se admite la prueba de informe solicitada por la parte actora para el Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que mediante oficio girado por la Secretaría de la Sala Tercera, se le

requiera que remita copia autenticada del 'Decreto de Personal N° 275 de 28 de diciembre de 2016' (sic); y también que certifique lo siguiente: 'Si pagó a la señora Ana Leny Villarreal alguna suma de dinero en concepto de salarios dejados de percibir o como reparación de los daños y perjuicios causados por la destitución ilegal de que fue objeto, después de su reintegro a la institución' (sic)" (Cfr. fojas 55 y 56 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, también se acogió como prueba de informe solicitada este Despacho y por la parte actora la siguiente:

"Se admite la prueba de informe solicitud por la parte actora y la Procuraduría de la Administración, para que por conducto de la Secretaría de la Sala Tercera, se incorporen al presente proceso, las copias autenticadas de la Sentencia de 37 de mayo de 2016, y de su edicto de notificación, correspondiente al Expediente N° 31-11 (Ana Leny Villarreal-vs-Ministerio de Relaciones Exteriores); así como también, según lo petitionó la demandante, se alleguen las copias autenticadas de la Certificación calendada 8 de marzo de 2017, inserta en el Expediente N° 475-17 (Ana Leny Villarreal-vs-Ministerio de Relaciones Exteriores), mediante la cual el Banco Nacional de Panamá certifica la existencia de su hipoteca" (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

Por consiguiente, somos de la firme convicción que en el negocio jurídico bajo examen la accionante no asumió de forma suficiente la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda, a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión; deber al que se refirió la Sala Tercera en el Auto de 30 de diciembre de 2011, señalando en torno al mismo lo siguiente:

"La Corte advierte que, al adentrarse en el análisis del proceso, la parte actora no ha llevado a cabo los esfuerzos suficientes para demostrar los hechos plasmados en sus argumentos... Adicional a ello, consta en el expediente, que la actora no ha demostrado interés real de suministrar y/o practicar las pruebas por ellos solicitadas, que pudieran reflejar resultados a su favor, contrario a lo expresado en el artículo 784 del Código Judicial.

...

Al respecto del artículo transcrito, es la parte actora quien debe probar que la actuación surtida por la Entidad emisora de la Resolución recurrida, así como sus actos confirmatorios, carecen de validez jurídica.

Es oportuno en esta ocasión hacer alusión al jurista colombiano Gustavo Penagos, quien dice en relación a la carga de la prueba que: 'en las actuaciones administrativas se deben

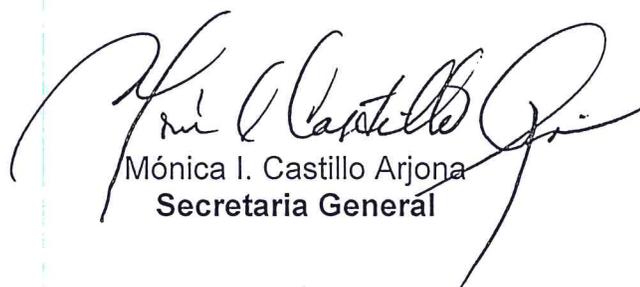
observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

En este mismo sentido, Jairo Enrique Solano Sierra, dice que *'la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la acción corresponden al actor'*. (SOLANO SIERRA, Jairo Enrique. Derecho Procesal Administrativo y Contencioso. Vía Administrativa- Vía Jurisdiccional- Jurisprudencia-Doctrina. Primera Edición. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santa Fe, Bogotá, D. C. Colombia, 1997. Pág. 399)...” (La negrilla es nuestra).

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan **DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN** promovida dentro de la demanda contencioso administrativa de indemnización instaurada por el Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Ana Leny Villarreal**.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaría General

Expediente 478-18