

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 654

Panamá, 18 de agosto de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización o
reparación directa.**

**Contestación
de la demanda.**

El licenciado Ahmed Alberto Abrego Agrioyanis en representación de **Asnoraldó Alberto Ábrego Quesada**, para que se condene al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Estado panameño), al pago de B/.417,345.43 en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, causados por la emisión de la resolución D.M. 73/2007 de 19 de julio de 2007.

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 o reparación directa descrita en el margen superior.

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

Primero: No consta; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como se expresa; por tanto, se niega.

Tercero: No consta; por tanto, se niega.

Cuarto: No consta; por tanto, se niega.

Quinto: No consta; por tanto, se niega.

Sexto: Es cierto; por tanto, se acepta.

Séptimo: Es cierto; por tanto, se acepta.

Octavo: No consta; por tanto, se niega.

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

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

Décimo Primero: No consta; por tanto, se niega.

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

Décimo Tercero: No consta; por tanto, se niega.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vigésimo Tercero: 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, el literal a) del artículo 9 del decreto de gabinete 249 de 1970; el último párrafo del artículo 169 de la ley 6 de 1997; y el artículo 150 del Código de Trabajo, según los conceptos confrontables en la fojas 66 a 68 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 del recurrente 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.

Sustenta 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. (Cfr. fojas 66 y 67 del expediente judicial).

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.

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 sentencias de 23 de marzo de 1999, 14 de junio de 1995 y 13 de mayo de 1999; de ahí que los cargos de ilegalidad alegados por la parte actora resulten carentes de fundamento, pues la entidad demandada actuó de conformidad con la norma vigente en la fecha en la cual el demandante terminó su relación laboral con el desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. En ese sentido, los fallos antes mencionados, en su parte medular indican lo siguiente:

"Sin embargo las sentencias que declaran la nulidad de un acto administrativo tienen efectos hacia el futuro y no hacia el pasado, y como las Resoluciones No. 31 y 31-1 de 20 de abril de 1995 fueron proferidas, fundamentándose en el Resuelto No. 397 de 1993 modificado por el Resuelto No. 153 de 1994, con anterioridad a la sentencia de 7 de mayo de 1998, entonces las situaciones jurídicas surgidas durante la eficacia del acto declarado ilegal, no pueden ser invalidadas por la declaratoria de nulidad." (Sentencia de 23 de marzo de

1999, Registro Judicial Mes de Marzo de 1999, págs. 571-575).

-0-0-0-

"... la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas Contencioso Administrativo de Nulidad como acción popular, producen 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..." (Sentencia de 14 de junio de 1995, Citada en sentencia de 13 de mayo de 1999, Registro Judicial Mes de Mayo de 1999, pág. 468).

-0-0-0-

"... y los trámites que la autoridad demandada siguió para otorgarla, fundamentándose ambos en el Resuelto No. 397 de 1993, fueron legales hasta tanto no fue declarada su ilegalidad por esta Corporación y los efectos que produjo en el pasado al crear derechos subjetivos a favor de personas naturales o jurídicas, como lo es el caso de la Resolución No. 31-1 de 1995, no pueden ser revocados, sino que mantienen su validez y subsisten en el tiempo." (Sentencia de 13 de mayo de 1999, Registro Judicial Mes de Mayo de 1999, págs. 465-470).

En un proceso similar al que ocupa nuestra atención, ese Tribunal se pronunció mediante auto de 13 de noviembre de 2006 en los términos que a continuación se transcriben:

"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.

La acción ensayada persigue, como ya se ha mencionado, el reconocimiento de una condena indemnizatoria por la suma de diecisiete mil veinticinco dólares con 40/100 (B/. 17,025.40), en concepto de daños y perjuicios supuestamente causados a la señora **MIRIAM JAEN DE CHUNG**, 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 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.

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 el licenciado Homero Iván Coparropa Esclopis, en representación de **MIRIAM JAEN DE CHUNG.**" (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 el campo doctrinal, 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, debido a que reclama certeza jurídica, situación observada en el caso que nos ocupa. (SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Colombia. Universidad Externado de Colombia, 1998. Páginas 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 al literal a) del artículo 9 del decreto de gabinete 249 de 1970; el último párrafo del artículo 169 de la ley 6 de 1997; y el artículo 150 del Código de Trabajo, resultan carentes de asidero jurídico.

Por las consideraciones expresadas, esta Procuraduría solicita a ese Tribunal que declare que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, no está obligado al pago de B/.417,345.43, en concepto de indemnización por daños y perjuicios conforme lo demanda el licenciado Ahmed Alberto Abrego Agrioyanis en representación de Asnorald Alberto Ábrego Quesada.

IV. Pruebas:

Se aduce la copia autenticada del expediente administrativo que corresponde al demandante y que reposa en los archivos de la institución demandada.

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/05/iv