

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 843

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 13 de agosto de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Indemnización.**

La firma forense Galindo, Arias & López, en representación de **Jones Cooper**, solicita que se condene al **Estado panameño**, al pago de B/.36,836.67 en concepto de daños y perjuicios, materiales y morales, causados por infracciones incurridas por el Órgano Ejecutivo.

**Alegato de  
Conclusión.**

**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 la firma forense Galindo, Arias & López, en representación de Jones Cooper, con la finalidad que se condene al Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al pago de B/.36,836.67 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 la cual tenía derecho el demandante como ex trabajador 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 58 y 67 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 57 y 58 del expediente judicial).

Por tal razón, dentro del período probatorio la firma forense que representa la parte actora propuso una prueba pericial contable, que fue admitida por medio del auto de 22 de diciembre de 2008, cuyo objeto radica en determinar el monto exacto que, de acuerdo con lo establecido en la ley 6 de 1997, debió recibir Jones Cooper en concepto de liquidación de sus prestaciones y derechos laborales, así como la determinación, a la fecha, del monto de los intereses legales correspondientes a la suma dejada de pagar por el Estado al demandante.

En ese sentido, el licenciado Luis Enrique Castillo Guevara, perito designado por la parte actora, manifiesta en su informe pericial que el 6 de julio de 2009 se apersonó a la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., donde fue atendido por el gerente de Recursos Humanos, quien le entregó una certificación y una lista de un archivo electrónico, concretamente la copia de la página 4 de 17 del documento titulado “Cálculo de Liquidaciones Empresa de Distribución Metro-Oeste, S.A.”, el cual contiene la liquidación de los ex empleados del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. (Cfr. fojas 145 y 146 del expediente judicial).

Este perito indicó, además, que el gerente de Organización y Recursos Humanos de Unión Fenosa le entregó una certificación de fecha 30 de octubre de 1998, en la que se indica el salario devengado por Jones Cooper y la fecha en la que empezó a trabajar para dicha empresa, un detalle del cálculo del pasivo laboral completo del hoy demandante, el formulario de opción laboral emitido por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, y la correspondencia enviada

por el recurrente, en la que se indica que escogió la opción financiera número dos del artículo 170 de la ley 6 de 1997; y que, como consecuencia de tal información, la diferencia a pagarle en concepto de pasivo laboral de acuerdo a la citada ley es de B/.33,888.91, según se explica en la foja 147 del expediente judicial.

Por otra parte, las licenciadas Yadira del Carmen González de Lamela y Suzette Elaine Morales Espinosa, peritos designadas por la Procuraduría de la Administración, al rendir su dictamen pericial pusieron de manifiesto que se entrevistaron con el coordinador del Departamento de Recursos Humanos de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., quien les indicó que toda la información relativa a Jones Cooper se encontraba en la empresa Unión Fenosa, razón por la cual se reunieron con el gerente de Organización y Recursos Humanos y la asesora legal de esa empresa, quienes les proporcionaron un detalle del cálculo del pasivo laboral completo del demandante, el formulario de opción laboral emitido por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, la correspondencia enviada por el recurrente en la que se indica que escogió la opción financiera número dos del artículo 170 de la ley 6 de 1997, el cargo que éste pasó a ocupar en la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A., el salario correspondiente; y una certificaron escrita en la que se señala que dentro del expediente de Jones Cooper no consta el comprobante de pago por medio del cual se efectuó el pago de su liquidación. (Cfr. fojas 162, 169 a 174, 191 y 192 del expediente judicial).

Ante la necesidad de contar con los datos relativos a la fecha de ingreso, salida y tiempo laborado por el actor en la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A.; el detalle de la liquidación de sus prestaciones laborales, la copia del comprobante a través del cual se efectuó el pago de su liquidación, el detalle de todas las remuneraciones percibidas por el demandante durante los últimos cinco años que laboró en la mencionada empresa concesionaria, y documentos que

certifiquen el período durante el cual éste recibió una remuneración por B/.800.00 mensuales por desempeñar un cargo de jefatura, las peritos designadas por la Procuraduría de la Administración se dirigieron a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Caja de Seguro Social. (Cfr. fojas 175 a 180 del expediente judicial).

Producto de la solicitud hecha por dichas peritos, la Contraloría General de la República les entregó la nota 1399-Leg-A.J.I de 22 de julio de 2009, mediante la cual les proporcionó documentación referente a la planilla de sueldos del 4 de enero de 1999, en la que se detalla el monto bruto de la liquidación que debía recibir Jones Cooper por valor de B/.69,938.62; suma de la que se restaron las deducciones de seguro social por valor de B/.1,052.60, del seguro educativo por un monto de B/.181.48, del impuesto sobre la renta por B/.9,144.52, y otros descuentos por B/.59,553.36 que corresponden al valor de las acciones de la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A., que compró el hoy demandante, razón por la cual la institución emitió el cheque número 3017174, por un total de B/.6.66, que era la diferencia que éste debía percibir; sin embargo, no se les indicó el período durante el cual Jones Cooper devengó la bonificación por ejercer el cargo de jefatura. (Cfr. fojas 181 y 182 del expediente judicial).

Al atender una solicitud en igual sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas manifestó que en los archivos constitutivos de la cartera de pasivos laborales correspondientes a los ex trabajadores del entonces Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, no consta información alguna a nombre de Jones Cooper. (Cfr. foja 183 del expediente judicial).

Tal petición también generó respuesta por parte del Departamento de Cuentas Individuales de la Caja de Seguro Social, que certificó sobre el detalle de los salarios recibidos por el demandante desde octubre de 1973 a julio de 1998, período en el que éste laboró en el ahora desaparecido Instituto de Recursos

Hidráulicos y Electrificación, y de agosto de 1998 hasta abril de 2009, tiempo laborado por él con la Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (Cfr. fojas 198 a 211 del expediente judicial).

Con fundamento en la documentación obtenida durante sus investigaciones, los peritos González de Lamela y Morales Espinosa pudieron determinar que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral efectuó el cálculo de la indemnización a favor de Jones Cooper sobre la base que éste había percibido la cantidad de B/.800.00 mensuales con motivo de haber ejercido durante 25 años y un mes un cargo de jefatura en el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. Debido a ello, se le reconoció la suma de B/.25,083.00, cuando la certificación de salarios proporcionada por la Caja de Seguro Social refleja que la diferencia salarial de B/.800.00 únicamente se le pagó desde junio de 1995 al 31 de octubre de 1998, es decir, durante 3 años y 5 meses, por lo que puede entenderse que el hoy recurrente únicamente debió percibir, en concepto de bonificación, la suma de B/.3,416.00, lo que, según la ley 6 de 1997 daba lugar a un ajuste del número de semanas utilizado para el cálculo de la indemnización sobre los salarios, a razón de 2.5 semanas por año laborado. (Cfr. fojas 163 a 165 del expediente judicial).

Por tanto, estos peritos concluyeron que la suma recibida por Jones Cooper en concepto de liquidación de sus prestaciones y derechos laborales, de acuerdo a lo establecido en el decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1978, fue de B/.59,560.02, y que el cálculo correspondiente al pago de dicha liquidación, de conformidad con lo dispuesto en la ley 6 de 3 de febrero de 1997, asciende a la suma de B/.59,318.88, de manera tal que la **suma que reclama el demandante se reduce a un saldo negativo de B/.241.14 balboas, es decir, que éste le adeuda al Estado, circunstancia que imposibilita realizar un cálculo de intereses a su favor.** (Cfr. foja 166 y 222 del expediente judicial).

En otro orden de ideas, consideramos oportuno reiterar el criterio vertido a través de la vista 820 de 2 de octubre de 2008, por cuyo conducto señalamos que la solicitud de la parte actora se encontraba 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.

En cuanto a la sentencia de 5 de mayo de 2006, invocada por el demandante como sustento de su pretensión, insistimos en que el hecho que ese Tribunal hubiera declarado la nulidad de las normas reglamentarias que sirvieron de fundamento para el cálculo de las prestaciones laborales que percibieran los antiguos trabajadores del desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación al darse el proceso de privatización de la actividad eléctrica en el país, no puede dar lugar a que el demandante considere que el efecto de esta declaración judicial tenga carácter retroactivo, toda vez que, tal como lo prevé nuestro ordenamiento positivo y lo ha reiterado la copiosa jurisprudencia de ese alto Tribunal de Justicia, los efectos de nulidad de los actos administrativos sólo rigen hacia el futuro.

Por esa razón, 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 el demandante terminó su relación laboral con la desaparecida entidad estatal.

Por resultar totalmente aplicable al caso, estimamos conveniente traer a colación lo señalado por ese Tribunal en fallo de 21 de septiembre de 2006, el cual en su parte medular dice así:

“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.”

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 originarse responsabilidad alguna que de 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. Por ende, solicitamos a ese Tribunal que declare que el Estado panameño no está obligado al pago de B/.36,836.67, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, conforme lo demanda la firma forense Galindo, Arias & López, en representación de Jones Cooper.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**