

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 944

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 9 de septiembre de 2019

Proceso Contencioso Administrativo de
Indemnización.

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.

Contestación de la demanda.

Excepción de Prescripción.

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 numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con el propósito 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: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; 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 que se aducen infringidas.

El apoderado judicial de la recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones del Código Civil:

A. El artículo 1644 del Código Civil, norma que indica que el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño

causado. Si la acción u omisión fuese imputable a dos (2) o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados (Cfr. fojas 4 y 5 del expediente judicial); y

B. El artículo 136 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, que ordena sistemáticamente la Ley 9 de 20 de junio de 1994, el cual señala que el servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo salvo que éste acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Según consta en autos, 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 acarrió 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, manifiesta 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 y del examen de los cargos de infracción, indicados 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).

De lo anterior, se observa 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, este Despacho considera 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.

...”

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 advertir 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 oportuno señalar que en reciente 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, deben 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 anterior pronunciamiento jurídico 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, sobre relevancia precisar 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 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, debemos 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 en su 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 indicar 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).

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 del actor 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).

Por todas las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita **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.**

IV. Pruebas.

4.1. Nos oponemos, por **inconducente**, a la admisión de las pruebas aducidas por el recurrente en el acápite “Pruebas” del escrito de demanda al tenor de lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial, visible a fojas 6 y 7 del expediente, en el que solicita al Magistrado Sustanciador que emita sendas solicitudes a fin de obtener algunos documentos e información de entidades bancarias y del Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo,

se estima que estas pruebas deben inadmitirse, por ser a todas luces improcedente; en virtud que, es a la recurrente a quien le corresponde aportar las pruebas necesarias para desvirtuar la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme lo dispone el artículo 784 del Código Judicial, que en su parte medular expresa:

“Artículo 784: **incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que le son favorables.**” (Lo destacado es nuestro)

El Tribunal, en Auto de 24 de abril de 2009, se pronunció en los siguientes términos con respecto a esta carga que recae sobre las partes del proceso:

“Sin perjuicio de lo anterior, tenemos que un detalle que no podríamos dejar en el tintero es que es esencial que la parte que pretenda que una o varias pruebas consten en el proceso previo a su desenlace, las aduzca, presente o peticione oportuna y claramente; pues, salvo los casos que la Ley prevé, mal puede pretender que sea la Sala o el Juzgador quien se la logre cuando le corresponde a la propia parte la carga de la prueba, ya que, de incurrirse en ello, es decir, que esta Corporación de Justicia sea quien obtenga sus pruebas, se estaría atentando esencialmente contra el Principio de Igualdad de las Partes y, además, deja de manifiesto que se ha desconocido lo expuesto en el artículo 784 del Código Judicial.” (Lo subrayado es de la Sala Tercera y la negrita es de este Despacho).

4.2. En adición, esta Procuraduría **objeta** por inconducentes de acuerdo a lo normado en el artículo 783 del Código Judicial las facturas con numeración 254 y 287 aportadas junto al escrito de la demanda, consistentes en los honorarios por servicios profesionales a raíz de la representación del Doctor Carlos Ayala Montero en las demandas contencioso administrativo de plena jurisdicción e indemnización de la señora **Ana L. Villarreal** contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Estado Panameño, debido a que el Estado no puede ser condenado por gastos y costas legales (Cfr. fojas 8 y 9 del expediente judicial).

El artículo 1069 del Código Judicial dispone que las costas son los gastos que tienen los litigantes o sus apoderados en la secuela del proceso para la defensa de los derechos de su representado, o bien, el trabajo invertido en el curso del mismo por aquéllos o sus apoderados; los gastos que ocasione la práctica de diligencias judiciales, como honorarios de peritos, secuestros, indemnización a los testigos por el tiempo que pierden y otros semejantes

y, el valor de los certificados y de las copias que se aduzcan como pruebas. Por esta causa, las sumas de dinero que pretenden la recurrente se le reconozca en concepto de gastos y costas legales carecen de sustento, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 1939 del Código Judicial, que es claro al indicar que en los procesos en que el Estado es parte no hay condena en costas. Así lo ha reconocido la sentencia de 26 de junio de 2008 dictada por ese Tribunal, que en lo pertinente señala:

“En cuanto a que se condene al Estado al pago de costas y gastos del proceso, esta Corporación manifiesta que el artículo 1939 del Código Judicial, en su numeral 2, es claro al señalar que: *“En los procesos civiles el Estado y los municipios gozarán de las siguientes garantías: 1. ...; 2. No podrán ser condenados en costas; 3. ...”*

Por las razones anotadas, no es dable el reconocimiento que el demandante ensaya en el libelo de su demanda.

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **NO ACCEDE** a las pretensiones formuladas en la demanda contencioso administrativa de indemnización, interpuesta por el licenciado Víctor Javier Almengor, actuando en representación de **ABRAHAM ALONSO PÉREZ ZAKATA**, para que se condene al Ministerio Público y a la Policía Nacional, al pago de setenta y cinco mil balboas con 00/100 (B/.75,000.00), en concepto por daños y perjuicios, materiales y morales causados por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos.”

4.3. Igualmente, se **objetan** los documentos visibles a fojas 8 y 9 del expediente judicial, por no cumplir con los requisitos de autenticidad establecidos en los artículos 856 y 857 del Código Judicial.

Conforme advierte este Despacho, el documento privado cuya admisión nos oponemos, no ha sido reconocido ante juez o notario ni el recurrente ha solicitado el reconocimiento de su contenido y firma ante el Tribunal de la causa; no hay constancia que el mismo esté inscrito en el Registro Público o que haya sido declarado auténtico en un proceso anterior; y, mucho menos, que haya sido remitido o transmitido por conducto de una oficina estatal o municipal; circunstancias que denotan su inadmisibilidad, tal como fue expuesto por la **Sala Tercera en el Auto de 3 de diciembre de 2013**, en el que al decidir una situación similar a la que se analiza se pronunció en los términos siguientes:

“...
DECISIÓN DEL TRIBUNAL

...
Con respecto a las pruebas que reposan a fojas 61 a 64, 67 a 69, 72 a 75, 78 a 94 del expediente judicial, se trata de originales de documentos privados, algunos con firma y otros sin ella. El artículo 856 del Código Judicial establece cuáles documentos son considerados como privados y cuando son considerados auténticos. El tenor de la norma es el siguiente:

‘Artículo 856. ...’

En atención a lo previsto, se observa que los documentos privados aportados por la parte actora, cuya admisión se apela, fueron objetados por la Procuraduría de la Administración, mediante Vista Número 1274 de 12 de noviembre de 2010; no fueron declarados auténticos en proceso anterior; no fueron remitidos por una oficina estatal o municipal; y no fue solicitado su reconocimiento por la parte que los aportó, que es la demandante; por tanto, no llena estos requisitos de autenticidad.

En cuanto al requerimiento de que haya sido reconocido ante un juez o notario, no se observa que los mismos estén reconocidos ante notario u otro juez en proceso anterior, ni que se haya solicitado su reconocimiento ante el juez de la causa. El reconocimiento de contenido y firma de documento privado se encuentra regulado por los artículos del 861 al 865 del Código Judicial, y debe ser alegado por la parte que los presenta, a fin de que el juzgador proceda a citar a quienes deben realizar esta diligencia, se perfeccione la prueba y sea demostrada su autenticidad.

Toda vez que la parte actora no solicitó el reconocimiento de firma y contenido de los documentos privados que se objetaron, los mismos no cumplen con los requisitos propios del tipo de prueba, debiendo revocarse su admisión.

...” (Lo resaltado es de este Despacho).

4.4. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 893 del Código Judicial, solicitamos que en calidad de prueba de informe se pida la copia autenticada de la Sentencia de 27 de mayo de 2016, así como su edicto de notificación, los cuales reposan en el expediente 31-11 (demanda contencioso administrativo Ana Leny Villarreal vs Ministerio de Relaciones Exteriores) o en los archivos de Tribunal.

V. Excepción de Prescripción.

Mediante la Vista número 1835 de 27 de noviembre de 2018, esta Procuraduría promovió y sustentó un recurso de apelación interpuesto en contra de la Providencia de 15 de octubre de 2018, visible a foja 11 del expediente, mediante la cual admite la demanda contencioso administrativa de indemnización descrita en el margen superior.

A través del Auto de 13 de junio de 2019, la Sala Tercera confirmó la providencia apelada y admitió la demanda bajo examen, manifestando lo siguiente:

“En cuanto a la pretendida prescripción de la acción contenciosa administrativas de indemnización, el recurrente establece una fecha cierta, fecha esta que no se puede constatar, debido a que el análisis de las pruebas debe ser realizado en la etapa procesal oportuna, y no en este momento del proceso.” (Cfr. fojas 33-36 del expediente judicial).

La oposición de la Procuraduría de la Administración a la admisión de la demanda presentada radica en que la acción de indemnización en estudio es contraria a lo dispuesto en el artículo 1706 del Código Civil, ya que, según se expondrá, la misma se encuentra prescrita.

En efecto, advertimos que en la situación en estudio, 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 declarada (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).

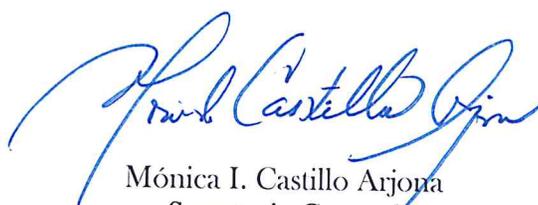
Lo antes expuesto, pone en evidencia la manera defectuosa en que fue propuesta la acción en estudio, y debido a las consideraciones anteriores, **solicitamos a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia, DECLARAR PROBADA LA EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN** promovida dentro de la demanda contencioso administrativa de indemnización instaurada por el Doctor Carlos Ayala Montero, actuando en nombre y representación de **Ana Leny Villarreal**.

VI. Derecho: No se acepta el invocado por la demandante.

VII. Cuantía: Se niega la cuantía de la demanda.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 478-18