

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 996

Panamá, 15 de diciembre de 2008

**Proceso contencioso
administrativo de
indemnización.**

**Contestación
de la demanda.**

**Se alega excepción de
irretroactividad de los
efectos de las decisiones
judiciales.**

El licenciado Damaso Ariel Godoy, en representación de **María de los Ángeles Fernández**, para que se condene al **Estado panameño** al pago de B/.9,289.72 en concepto de daños y perjuicios ocasionados por la liquidación fundamentada en el decreto ejecutivo 42 de 1998.

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: Es cierto; por tanto, se acepta.

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

Tercero: No consta; por tanto, se niega.

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

Quinto: Es cierto; por tanto, se acepta.

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

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

Octavo: No es cierto; por tanto, se niega.

II. Disposiciones legales que se dicen infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

La apoderada judicial de la parte demandante considera infringidos de manera directa, por omisión, los artículos 169 y 170 de la ley 6 de 1997; los artículos 992 y 1645 del Código Civil, este último modificado por la ley 18 de 31 de julio de 1992, según los conceptos confrontables en las fojas 17 a 21 del expediente judicial.

III. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en defensa de la institución demandada.

Conforme expone la recurrente en la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta en contra del Estado, ella inició labores en el desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación el 16 de diciembre de 1980 y permaneció en condiciones de continuidad laboral y estabilidad hasta el 31 de diciembre de 1998, fecha en la que optó por la liquidación de sus prestaciones laborales, incluyendo una suma adicional, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 170 de la ley 6 de 1997. (Cfr. fojas 16 y 17 del expediente judicial).

Indica, además, que sus prestaciones laborales y la referida compensación económica adicional fueron calculadas con fundamento en el decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1998 y el artículo 225 del Código de Trabajo, lo que, a su juicio, es contrario a lo dispuesto en la ley. (Cfr. fojas 17 y 20 del expediente judicial).

La demandante sustenta su pretensión en el hecho que ese Tribunal mediante sentencia de 5 de mayo de 2006, declaró nula, por ilegal, la frase "indemnización según el artículo 225 del Código de Trabajo", que estaba incluida en el artículo tercero del decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1998, emitido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y alega que en virtud de lo dispuesto en el decreto ejecutivo 42 de 27 de agosto de 1998, cualquier diferencia que surgiera del cálculo de las liquidaciones de los ex trabajadores del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, es responsabilidad del Estado.

Esta Procuraduría se opone a los planteamientos de la recurrente, pues 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, que no pueden ser objeto de debate en el presente proceso contencioso administrativo de indemnización, cuya finalidad es establecer la cuantía de los daños y perjuicios que supuestamente le fueron causados por un acto administrativo, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial.

En virtud de lo anterior, este Despacho es del criterio que ante la evidente ausencia de un daño causado o generado por la referida entidad estatal, los cargos de infracción alegados por la parte actora con relación a los artículos 169

y 170 de la ley 6 de 1997; y los artículos 992 y 1645 del Código Civil, este último modificado por la ley 18 de 31 de julio de 1992, resultan carentes de asidero jurídico y, como consecuencia de ello, solicita a ese Tribunal que declare que el Estado panameño no está obligado al pago de B/.9,289.72, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, conforme lo demanda el licenciado Damaso Godoy, en representación de María de los Ángeles Fernández.

IV. Pruebas: Se aduce la copia autenticada del expediente administrativo que corresponde a la 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.

Excepción de irretroactividad de los efectos de las decisiones judiciales.

Con relación a los cargos que se expresan en la demanda, esta Procuraduría estima que el hecho que ese Tribunal haya dictado la sentencia de 5 de mayo de 2006, antes mencionada, y declarado la nulidad de las ya citadas normas reglamentarias, no puede dar lugar a que la demandante considere que el efecto de esa decisión judicial 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, de 14 de junio de 1995 y de 13 de mayo de 1999.

Por tal razón, los cargos de ilegalidad argumentados por la parte actora resultan carentes de fundamento, pues la entidad demandada actuó de conformidad con la norma vigente en la fecha en la cual la 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).

“... 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).

“... 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 citado fue utilizado por ese Tribunal** en autos fechados el 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).

Por lo expuesto, consideramos con fundamentado en la irretroactividad de las decisiones judiciales en materia de nulidad de los actos administrativos, que la demanda de indemnización propuesta por María de los Ángeles Fernández en contra del Estado panameño no puede ser acogida favorablemente por el Tribunal y así solicitamos lo declare al pronunciarse sobre el fondo de este asunto.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General