

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 136

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 8 de marzo de 2012

**Proceso contencioso
administrativo
de indemnización.**

La firma forense Galindo, Arias & López, actuando en representación de **Eric Enrique Salazar**, solicita que se condene al **Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, al pago de B/.16,820.38 en concepto de daños y perjuicios.

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, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de indemnización descrito en el margen superior, el cual nos permite reiterar lo ya planteado en la Vista número 539 de 5 de junio de 2009, por medio de la cual nos opusimos a las pretensiones del recurrente, señalando que los cargos de infracción aducidos con la finalidad de lograr que el Estado, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sea condenado al pago de daños y perjuicios, derivados de una supuesta aplicación ilegal del decreto ejecutivo 42 del 27 de agosto de 1998, carecen de todo sustento jurídico.

Esta posición obedece a los siguientes razonamientos:

I. El actor, a través de una acción de reparación directa, pretende que el Estado sea condenado al pago de prestaciones laborales.

La apoderada judicial del demandante manifiesta que el proceso que ocupa nuestra atención se sustenta, primordialmente, en el hecho que el Estado panameño le adeuda la suma total de B/.16,820.38, ya que al momento en que el desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación procedió al pago de las liquidaciones laborales que debían cancelarse como consecuencia de la venta del primer bloque de acciones para los efectos de la privatización de dicha institución, según lo pactado en las convenciones colectivas, las prestaciones económicas que debían recibir sus ex colaboradores se calcularon de la forma que se establecía en el decreto ejecutivo número 42 de 1998 y en el artículo 225 del Código de Trabajo, en lugar de recurrir al procedimiento previsto en el artículo 170 de la ley 6 de 1997; razón por la que, a su juicio, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral debe proceder a cancelar la diferencia resultante, además del correspondiente interés moratorio que se generó.

En sustento de su pretensión, el demandante propuso la práctica de una diligencia exhibitoria que debía verificarse en las instalaciones de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), dirigida particularmente a que el licenciado Luis Enrique Castillo Guevara, perito designado por el actor, revisara la información documental y digital que allí reposa, explicara el procedimiento utilizado para el cálculo de la liquidación e indicara el monto recibido por el recurrente al momento de la privatización del desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (Cfr. fojas 35 a 44 del cuadernillo).

En adición, el actor adujo la práctica de una prueba pericial contable con la finalidad que el mencionado perito determinara la cuantía de las sumas que actualmente reclama en concepto de pasivos laborales (Cfr. fojas 174 a 195 del expediente judicial).

En opinión de esta Procuraduría, **las pruebas descritas en los párrafos precedentes tienen como objeto acreditar el pasivo laboral reclamado por el hoy recurrente** y no guardan relación alguna con la responsabilidad extracontractual del Estado a la que se refieren los numerales 8, 9 o 10 del artículo 97 del Código Judicial.

Este criterio que inicialmente sostuvo ese Tribunal en fallo de **16 de diciembre de 2009**, fue reiterado en el fallo de **30 de diciembre de 2011** que en su parte medular indican lo siguiente:

Sentencia de 16 de diciembre de 2009

“...

Bajo este marco de referencia, claramente se aprecia que **la petición de indemnización del licenciado Ahmed Alberto Ábrego Agrioyanis, en representación del señor ASNORALDO ALBERTO ÁBREGO QUESADA, 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, materiales y morales, causados por la emisión de la Resolución D.M. 73/2007 de 19 de julio de 2007, la cual declaró improcedente el escrito de requerimiento de pago, a objeto de que se le cancelaran al actor, las diferencias de los pasivos laborales que se le adeudaban como ex trabajador del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.).**

...

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ... **NO ACCEDE** a las pretensiones contenidas en la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por el licenciado Ahmed Alberto Ábrego Agrioyanis, actuando en representación de ASNORALDO ALBERTO ÁBREGO QUESADA, para que se condene al (sic) Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Estado Panameño) (sic), al pago de cuatrocientos diecisiete mil trescientos cuarenta y cinco balboas con 43/100 (B/.417,345.43), en concepto por (sic) daños y perjuicios, materiales y morales,...” (Las negrillas son nuestras).

Sentencia de 30 de diciembre de 2011

“...

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Surtidos los trámites procesales, concernientes a este tipo de demanda indemnizatoria, procede el Tribunal a resolver la litis planteada.

Al realizar el estudio de la pretensión formulada por el demandante y del proceso contencioso administrativo en su todo, se ha percatado este Tribunal Colegiado que no procede la indemnización reclamada, puesto que lo que se está reclamando por parte del demandante a través de la demanda de reparación directa incoada, es 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 la reparación por razón de la responsabilidad del Estado en virtud de daños y perjuicios que originaren las infracciones en que incurriesen en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo.

‘Artículo 97. A la Sala 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.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

...

9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños y perjuicios que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado.

...

De la atenta lectura de la citada norma, se desprende claramente que la indemnización indicada en el referido numeral, se da por los daños y perjuicios causados como consecuencia de infracciones en el ejercicio de las funciones de cualquier funcionario que haya emitido el acto administrativo impugnado, situación la cual no se configura en el presente caso, puesto que lo que se está pidiendo es el pago de una suma de dinero por haberse calculado de mala manera las prestaciones laborales, a las cuales tenían derecho como ex funcionarios del IRHE.

Al respecto del tema, la Sala Tercera, en resolución de fecha 20 de abril de 2007, señaló lo siguiente:

‘ ...

Estas circunstancias nos llevan a concluir que, efectivamente, la pretensión del demandante no se ajusta a ninguno de los supuestos de indemnización previstos en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, toda vez que lo realmente pretendido por el accionante es que **se le paguen sumas supuestamente adeudadas por el Estado, por habersele calculado de manera ‘incorrecta’, las prestaciones laborales a que tenía derecho como ex trabajador del IRHE**; todo ello, en virtud de que la sentencia de nulidad dictada el 5 de mayo de 2006 por la Sala Tercera de la Corte.

Como se observa, el supuesto hecho generador de la responsabilidad indemnizatoria no corresponde a una *responsabilidad personal de algún funcionario del Estado* (art. 97 numeral 8); tampoco se trata de *responsabilidad directa del Estado por alguna infracción en que haya incurrido en ejercicio de sus funciones algún servidor público* (art. 97 numeral 9); ni de responsabilidad directa *por mala prestación de un servicio público* (art. 97 numeral 10).

...’ (El resaltado es nuestro, dice el Tribunal)

Como vemos, lo pretendido por el demandante no se ajusta a ninguno de los presupuestos establecidos para la norma reseñada, siendo que la demanda de indemnización o reparación directa tiene como finalidad, manifiesta el profesor Arauz, en su obra Curso de Derecho Procesal Administrativo, ‘...obtener una sentencia condenatoria dirigida a reparar los daños y perjuicios tanto materiales como morales causados por un acto, hecho u operación de la Administración.’

La improcedencia de la indemnización reclamada, se debe a que el demandante no ha petitionado que se le reconozcan perjuicios causados en vista de daños ocasionados por infracciones en que el funcionario incurriese en el ejercicio de sus funciones al emitir el acto administrativo impugnado, sino el pago de prestaciones laborales calculadas de manera incorrecta.

Lo anterior, se desprende a lo largo de la demanda, en la cual se expresa que, ‘los dos funcionarios que expidieron el Decreto Ejecutivo No. 42 de 27 de agosto de 1998, les causaron perjuicios económicos a los demandantes por una cuantía de CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN BALBOAS CON SEIS CENTÉSIMOS B/.40,397,261.06 **que consisten en la diferencia entre la indemnización que efectivamente el Estado les pagó y la que debió pagarles**, expresada en la parte petitoria y en el HECHO NOVENO, de la presente demanda, más una suma equivalente al 10% de interés anual, la que se incluye y se desglosa individualmente en la forma

expresada en ese mismo hecho, perjuicios cuya indemnización total corresponde al estado pagársela a los demandantes.’

Aunado a lo anterior, en la demanda fojas 2598 a la 2723, se encuentran los cuadros de los trabajadores afiliados al sindicato, en el cual se hace una diferencia entre la suma pagada y la suma que debió pagarse, lo cual equivale a diferencia en el pago de una suma de dinero correspondiente a un pasivo laboral.

...

Debemos recordar que las nulidades de actos administrativos, declaradas en sentencia por parte de esta Sala Tercera, sólo tienen efectos hacia el futuro. Al respecto del tema el profesor Heriberto Arauz, en su obra Derecho Procesal Administrativo, señala lo siguiente. ‘La sentencia tiene efectos ex nunc o hacia el futuro. La SCA en varias ocasiones se ha pronunciado sobre el efecto de la sentencia en esta clase de demanda, destacando que ‘la simple declaratoria de nulidad, es decir, las que se decretan dentro de las demandas contencioso administrativo de nulidad como acción popular solamente 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.’ (R.J. junio 1995). (El resaltado es nuestro).

...

Las anteriores consideraciones nos llevan a precisar que lo reclamado en la presente demanda contencioso administrativa de indemnización constituye un pago de supuestas prestaciones laborales adeudadas, y que además el pago dado con anterioridad a la declaratoria de nulidad referida en párrafos superiores permanece vigente, no alcanzando la declaratoria de nulidad los actos anteriores a ésta, puesto que la nulidad sólo opera hacia el futuro.

Lo que viene expuesto, es motivo suficiente para que sin más preámbulo se proceda a negar la pretensión formulada por la representación legal de la actora.

V. PARTE RESOLUTIVA

Por lo que antecede, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, 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 Carlos Del Cid, actuando en nombre y representación del Sindicato de los Trabajadores de la Industria Eléctrica y Similares de la República de Panamá (SITIESPA)...., para que se condene al Estado panameño por medio del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral al pago de CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS SESENTA Y UN BALBOAS CON SEIS CENTÉSIMOS B/.40,397,261.06, por los daños y perjuicios causados a cada uno de los demandantes por la aplicación del

artículo tercero del Decreto Ejecutivo No. 42 de fecha 27 de agosto de 1998, reglamentario del artículo 170 de la Ley 6 de fecha 3 de febrero de 1997.”

II. Las declaratorias de nulidad de los actos administrativos no tienen efectos retroactivos.

En otro orden de ideas, este Despacho estima que a pesar que ese Tribunal de Justicia en sentencia de 5 de mayo de 2006 declaró que era nula, por ilegal, la frase: la indemnización según el artículo 225 del Código de Trabajo, contenida en el artículo tercero del decreto ejecutivo número 42 de 27 de agosto de 1998, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **no puede obviarse el hecho que los efectos de tal declaratoria de nulidad no tiene efectos retroactivos, puesto que rigen hacia el futuro**, conforme lo señaló esa Sala en su sentencia de 12 de agosto de 2009 que en su parte medular señala lo siguiente:

Sentencia de 12 de agosto de 2009

“Podemos ver que la impugnación que nos ocupa consiste esencialmente en que, a juicio del demandante, el período del profesor Virgilio Olmos como Rector de la Universidad Autónoma de Chiriquí debía culminar en el mes de agosto del año 2007 (un período de cuatro (4) años), y no en el año 2008, toda vez que la Corte Suprema de Justicia declaró nula el Acta N° 1 de 30 de enero de 2003 que modificaba el artículo 53 del estatuto universitario, estableciendo un período de elección del Rector de cinco años, y por tal motivo, a raíz del fallo de esta Magna Corporación de Justicia de fecha 8 de febrero de 2006, este artículo se mantiene como fue adoptado originalmente, siendo el Rector elegido por un período de cuatro años.

Razonamos que la parte actora carece de razón, pues el fallo proferido por la Corte Suprema de Justicia en donde se declara nulo por ilegal el Acta N° 1-2003, que modificaba el período de elección del Rector de la UNACHI de cuatro a cinco años, surte sus efectos a futuro desde el momento en que se declaró la nulidad del acto administrativo. La Sala advierte que el profesor Olmos obtuvo sus credenciales y tomó posesión del cargo de Rector en el mes de agosto del año 2003, es decir, casi tres años antes de la publicación del fallo de 6 de febrero de 2006. No resulta posible retrotraer los efectos del fallo al momento de la elección del profesor Olmos, pues como ya

mencionamos la declaración de nulidad del Acta N° 1 -2003 produce efectos ex nunc, es decir hacia el futuro.

...
Resulta adecuado reiterar que este Tribunal Colegiado se ha pronunciado en innumerables ocasiones respecto a los efectos de la declaratoria de nulidad en las demandas contencioso administrativas de nulidad, los cuales son ex nunc (hacia el futuro) mas no ex tunc (hacia el pasado), por lo que sus resultados afectan al período ulterior a la publicación de la declaración de nulidad, a contrario sensu, la declaratoria de nulidad no incide en los efectos que ya surtió el acto administrativo ni en los derechos adquiridos de acuerdo con el mismo.” (La subraya es de la Procuraduría de la Administración).

Del criterio recogido en este fallo, resulta claro para este Despacho que los pasivos laborales del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación fueron calculados por la entidad demandada tal como expresamente lo establecía la norma vigente a la fecha en que el ahora recurrente terminó su relación de trabajo, sin que de tal actuación pueda deducirse la existencia de un nexo causal del cual pudiera originarse algún tipo de responsabilidad que dé lugar a la exigencia de las pretensiones ensayadas en el presente proceso.

III. La acción se encuentra prescrita.

Desde sus inicios, la acción del demandante ha sido planteada como una reclamación de pasivos laborales, cuyos intereses moratorios debían ser calculados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 169 del Código de Trabajo, que indica que en caso de mora o la falta de pago de salarios, vacaciones, prestaciones e indemnizaciones establecidas en ese cuerpo normativo a favor del trabajador, causarán intereses a la tasa de 10% anual, desde el momento en que se hizo exigible la obligación.

En virtud que esa norma no expresa término alguno de prescripción para demandar, a juicio de esta Procuraduría, lo procedente en este negocio es la aplicación del numeral 1 del artículo 12 de ese texto legal, el cual indica que prescriben en un año las acciones que no tengan señalado plazo especial de prescripción, razón por la que se estima que la pretensión del actor está prescrita,

ya que ha transcurrido en exceso el término previsto por la ley para que éste pudiera exigir válidamente que se proceda a un nuevo cálculo de las prestaciones económicas que en su oportunidad recibió como producto de la terminación de su relación laboral con el antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

Finalmente, debemos insistir en lo ya señalado con respecto al hecho de que **no nos encontramos frente a ninguno de los supuestos contemplados en los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial, de los que se deriva la acción indemnizatoria en contra del Estado, sino ante una típica reclamación de un pasivo laboral**, que se pretende ensayar a través de esta vía, **sin que en forma alguna se haya acreditado dentro del proceso la existencia de un vínculo causal entre un acto ejecutado por un servidor público en ejercicio de sus funciones o so pretexto de ejercerlas y un perjuicio derivado de tal actuación.**

Tampoco debemos olvidar que, de acuerdo con lo que ya hemos planteado, **la acción ensayada**, aún cuando se reputara como válida, que no lo es, **está prescrita de acuerdo a la normativa que prevé el Código de Trabajo**, por lo que reiteramos a ese Tribunal nuestra solicitud para que se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **NO ES RESPONSABLE** por los daños y perjuicios que reclama Eric Enrique Salazar y, en consecuencia, se desestimen sus pretensiones.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, Encargada