

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 375

Panamá, 15 de abril de 2010

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Indemnización.**

**Alegato de
Conclusión.**

La firma forense Galindo, Arias & López, en representación de **Ildaura Quintero de Ríos**, para que se condene al **Estado panameño** al pago de B/.13,515.86, en concepto de daños y perjuicios ocasionados por infracciones incurridas por el Órgano Ejecutivo.

**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.

Este Despacho considera que no le asiste la razón a la firma forense Galindo, Arias & López, cuando en ejercicio de su condición de apoderada judicial de Ildaura Quintero de Ríos solicita que se condene al Estado panameño, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al pago de B/.13,515.86, en concepto de daños y perjuicios derivados de la aplicación ilegal del decreto ejecutivo 42 del 27 de agosto de 1998. Esta posición la sustentamos en las siguientes razones:

1. La demandante requiere que el Estado sea condenado, por vía de una demanda de indemnización, al pago de prestaciones laborales.

En la demanda contencioso administrativa de indemnización bajo análisis, la apoderada judicial de Ildaura Quintero de Ríos manifiesta que al aplicarse el decreto ejecutivo 42 del 27 de agosto de 1998 para efectuar el cálculo de las

prestaciones laborales a las cuales tenía derecho su representada, como ex trabajadora 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 17 a 23 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; mismo que sirvió como fundamento para la elaboración de la liquidación de prestaciones laborales previamente indicada. (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

En este contexto, consideramos oportuno reiterar el criterio vertido a través de la vista 832 de 10 de agosto de 2009, 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. 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 la demandante terminó su relación laboral con la desaparecida entidad estatal.

Esta situación fue corroborada por el licenciado Jones Cooper Serfelis, testigo aducido por la parte actora, quien en su declaración del 7 de abril de 2010, explicó que en el proceso de liquidación de los pasivos laborales del extinto Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación se consideraron los conceptos de prima de antigüedad, vacaciones proporcionales, tiempo trabajado y el cálculo

de las prestaciones pactadas de acuerdo a lo establecido en la ley 6 de 1997.
(Cfr. foja 191 del expediente judicial).

Con relación a la pretensión de la demandante que concierne a la reclamación de una liquidación de pasivos laborales por medio de una demanda contencioso administrativa de indemnización que ha interpuesto en contra del Estado, ese Tribunal ya se pronunció en la sentencia de 16 de diciembre de 2009, que en su parte medular dice así:

“Evacuados los trámites de rigor, la Sala procede a resolver la presente causa, previa las siguientes consideraciones.

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 N° 42 de 27 de agosto de 1998, expedido por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Ahora bien, por medio de la Nota N° ETE-DAL-CAL-066-09 de 15 de octubre de 2009 (fs. 185-186 del cuadernillo principal), se remite ante esta Magistratura, formulario de opción laboral (f.180), en donde la parte actora se acogió a la propuesta establecida en el artículo 225 del Código Laboral, por su condición de funcionario del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.), en virtud de la reestructuración de dicha Entidad estatal.

De igual forma, se observa a foja 181 a 183, copia del documento donde se detalla el pasivo laboral correspondiente al demandante ASNORALDO ALBERTO ÁBREGO QUESADA, en el cual se señala la cantidad de dinero a la cual tendría derecho en concepto de prestaciones. A su vez, se presentó tabla para el cálculo de la indemnización, calculándose en quince punto cincuenta y cuatro (15.54) meses, correspondiente al período comprendido entre el 23 de agosto de 1966 y el 15 de enero de 1999, sobre el salario base de los últimos treinta (30) días, cumpliendo así con lo establecido a

través del formulario de opción laboral señalado en el párrafo que precede.

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 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 extrabajador del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (I.R.H.E.).

...

Por consiguiente, 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 contenidas en la demanda contencioso administrativa de indemnización interpuesta por el licenciado Ahmed Alberto Ábrego Agrioyanis, actuando en representación de ASNORALDO ALBERTO ÀBREGO QUESADA, para que se condene al 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, causados por la emisión de la Resolución D.M. 73/2007 de 19 de julio de 2007.” (Lo subrayado es nuestro).

2. El perito designado por la parte actora utilizó el artículo 993 del Código Civil para determinar el cálculo de los intereses legales.

En efecto, este Despacho observa que el perito designado por la parte actora sustentó su informe pericial en el artículo 993 del Código Civil, para establecer el cálculo de los intereses que el Estado supuestamente le adeuda a Ildaura Quintero de Ríos (foja 164 del expediente), a pesar que el proceso ha sido planteado, desde el inicio, como reclamaciones de prestaciones y pasivos laborales, razón por la cual el citado perito debió fundamentar su experticia en el artículo 169 del Código de Trabajo, que se refiere a los intereses aplicables a este tipo de requerimientos, misimos que en atención a lo dispuesto en el artículo 12 de

este cuerpo normativo están prescritos. (Cfr. fojas 184 y 185 del expediente judicial).

Por otra parte, esta Procuraduría estima necesario aclarar que los peritos designados por ambas partes utilizaron las disposiciones legales que consideraron pertinentes para fundamentar su informe, ello en atención a los lineamientos que establecen tanto el Código de Trabajo como la ley 6 de 1997 para el cálculo de los pasivos laborales y que los citados peritos contables no podían desconocer al momento de efectuar sus cálculos. (Cfr. fojas 161 a 164 y 183 a 185 del expediente judicial).

Según se puede inferir de los criterios ya expuestos, la actividad desarrollada por el Estado, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al momento de establecer los montos que debían percibir los ex trabajadores 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 dé lugar 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 la suma de B/.13,515.86, que demanda la firma forense Galindo, Arias & López, en representación de Ildaura Quintero de Ríos, en concepto de daños y perjuicios.

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. Por tal razón, los cargos de ilegalidad argumentados por la parte actora resultan carentes de fundamento, pues, es un hecho cierto que la entidad demandada actuó de conformidad con la norma vigente en la fecha en la cual la recurrente terminó su relación laboral con el desaparecido Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.

Con relación a los efectos de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, ese Tribunal se pronunció en los fallos de 14 de mayo de 1995, 23 de marzo de 1999 y 13 de mayo de 1999, que en lo pertinente indican:

"...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 extunc, 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) (Lo subrayado es nuestro).

"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) (Las subrayas son nuestras).

"...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) (Subraya la Procuraduría de la Administración).

Por lo expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Tribunal, que con fundamento en el principio de irretroactividad de los efectos de las decisiones judiciales en materia de nulidad de los actos administrativos, declare probada la presente excepción y, en consecuencia, desestime la demanda de indemnización propuesta por Ildaura Quintero de Ríos en contra del Estado panameño.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

Expediente 388-06