

## Secretaria

=====

DEMANDA CONTENCIOSA-ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN INTERPUESTA POR EL LICENCIADO VICENTE ARCHIBOLD, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA NOTA DGP/131/98 DE 1° DE JULIO DE 1998, DICTADA POR EL DIRECTOR GENERAL DEL FERROCARRIL DE PANAMÁ, LA NEGATIVA TÁCITA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO Y PARA QUE SE HAGA OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTE (20) DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Vicente Archibold interpuso demanda contenciosa-administrativa de plena jurisdicción en representación de los señores: DONALD MILLER, JUAN FERNÁNDEZ, ROGELIO CUÉLLAR, GABRIEL NÚÑEZ, AGUSTÍN VILLARREAL, ALFONSO MUÑOZ, CARLOS CHERY, ENRIQUE CHARLES, LUIS GÓNDOLA, TRENIA CASTILLO, VILMA RÍOS DE ILLUECA, NIDIA CHIARI, DALYS JAÉN, MERLADO ARGÜELLES, HERVIN ARBOINE, VICENTE LOPOLITO, RODOLFO CAMPBELL, ITZELIS ORTEGA DE GONZÁLEZ, ERNEST REID, ANICASIO GÓNDOLA, CELSO MARTÍNEZ, PLÁCIDO TEJADA, JOSÉ ARAÚZ, BERNARDO CAMPOS, SATURNINO SÁNCHEZ, PEDRO GARRIDO, DANUBIO GONZÁLEZ, ROLANDO GAMBOA, JOSÉ GONZÁLEZ, CLARENCE GLASCOV, VÍCTOR GONZÁLEZ, RAQUEL GUTIÉRREZ, JORGE GRAY, FRANCISCO CATOGAN, GENARO GONZÁLEZ, DENIS GONZÁLEZ, FLORENCIO GUERRERO, VALENTINA HURTADO, ISIDRO HIDALGO, HIGINIO HERRERA, HERMENEGILDO HERRERA, GENE HOWARD, RAÚL IPIÑA, EDUARDO KENNEDY, DIANA LUQUE, CARLOS MEDINA, GILBERTO MENDOZA, RIGOBERTO MARÍN, ÁLVARO MARÍN, CALIXTO MORENO, FRANCISCO MUÑOZ, EUSEBIO MENDOZA, ARCADIO MACKAY, ADUARDO MORALES, DARÍO MONTERO, ANA MORENO, MANUEL MÁRQUEZ, ANASTACIO MELGAR, LUIS MILLER, DARÍO MORENO, HENRY MATTHEWS, JESÚS MORA, RICARDO MORENO, PEDRO MAGALLÓN, ALBERT MILLER, ROSENDO NAVARRO y EUNO TORRES, para que se declare nula, por ilegal, la Nota N° DGP/131/98 de 1 de junio de 1998, dictada por el Director General del Ferrocarril de Panamá, el silencio administrativo que se produjo al no resolver el recurso de reconsideración y para que se haga otras declaraciones.

Las referidas demandas fueron acumuladas mediante Auto de 15 de diciembre de 1998 (Cfr. fs. 28-30, Tomo I).

#### I. EL ACTO IMPUGNADO

A través del referido acto, el entonces Director General del Ferrocarril de Panamá expresó al Secretario General del Sindicato de Trabajadores de esa entidad que la liquidación de todos trabajadores se haría conforme a los parámetros establecidos por el Consejo Económico Nacional, a saber:

- "1. Salarios que actualmente devengan los trabajadores según planilla de la última quincena, tomando en cuenta el tiempo de labor que mantiene el trabajador de manera ininterrumpida en la Institución. La misma contempla a la persona cuya relación laboral está vigente a la fecha.
2. Lo establecido en el Código de Trabajo para indemnizaciones en una proporción de 1.5.
3. Vacaciones vencidas y proporcionales, incluyendo también a los ex-trabajadores que aún se les adeuda."

Como fecha de pago de las prestaciones de los trabajadores, se estableció el 15 de junio de 1997.

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 832 del Código Judicial, la copia del referido acto, aportada por los demandantes, fue

debidamente cotejada con la copia que reposa en los archivos de la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Marítima de Panamá, tal como consta en la certificación que reposa a foja 99 de los autos.

## II. LOS HECHOS DE LAS DEMANDAS

En las libelos presentados por cada uno de los trabajadores demandantes se exponen como hechos medulares, los siguientes:

1. Los trabajadores demandantes prestaron servicios en la Dirección General del Ferrocarril de Panamá;

2. El 2 de agosto de 1998 dichos trabajadores celebraron un Acuerdo con la Autoridad Portuaria Nacional y el Director General de Ferrocarril de Panamá, el cual serviría de base para la fijación de la indemnización y demás prestaciones que éstos debían recibir con motivo de la privatización de esta entidad;

3. Sin embargo, a través del acto acusado, el Director General del Ferrocarril comunicó a los trabajadores que el día 15 de junio de 1998 se procedería a la entrega de la respectiva liquidación y que la indemnización se pagaría de acuerdo a los parámetros establecidos por el Consejo Económico Nacional;

4. Según los demandantes, el cálculo de la liquidación no se fundamentó en lo dispuesto en la Ley 15 de 17 de febrero de 1998, con lo cual se desconocieron sus derechos laborales no sólo por antigüedad, sino también los derivados de su anterior relación laboral con la Comisión del Canal de Panamá, sin que se les reconociera los derechos de cambios de etapas.

## III. NORMAS VIOLADAS Y EL CONCEPTO EN QUE SUPUESTAMENTE LO HAN SIDO

A juicio del apoderado judicial de los demandantes, el acto impugnado violó los literales b), c) y d) de la Cláusula 13ª del Contrato contenido en la Ley 15 de 17 de febrero de 1998, que preceptúan lo siguiente:

### "DÉCIMA TERCERA: ASUNTOS LABORALES.

- a) EL ESTADO otorga la concesión prevista en este contrato a LA COMPAÑÍA libre de todo pasivo, obligaciones, reclamos laborales de los empleados del Ferrocarril de Panamá, en adelante Los Trabajadores.
- b) EL ESTADO terminará dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de entrada en vigencia de este contrato, la relación laboral existente con todos los empleados del Ferrocarril de Panamá.
- c) Con la aprobación de este contrato mediante Ley, EL ESTADO, a través de la Autoridad Portuaria Nacional, quedará obligada a pagar a los trabajadores, la indemnización acordada con los mismos.
- d) Una vez que los trabajadores sean indemnizados de acuerdo al párrafo anterior, todas las relaciones individuales y colectivas entre Los Trabajadores y EL ESTADO quedarán terminadas
- e) ...
- f) ..."

Según el licenciado Archibold, el literal b) de la Cláusula 13ª del aludido Contrato resultó violado porque, a pesar de que el 1º de abril de 1998 se cumplían los 30 días a los que hacía referencia esa norma, el acto impugnado

estableció como fecha de liquidación de los trabajadores el día 15 de junio de 1998, o sea, 83 días después de lo fijado por la norma.

En cuanto al literal c), señala dicho letrado que la infracción se dio porque cuando esta norma establece que el Estado quedará obligado a pagar a los trabajadores la indemnización acordada con los mismos, está haciendo referencia, sin duda laguna, al Acuerdo de 2 de agosto de 1997, celebrado entre la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección General del Ferrocarril y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril. Señala, que este Acuerdo fue el producto de una negociación llevada a cabo con los trabajadores debidamente organizados y siendo que ambas partes estaban facultadas y su acción estaba ratificada por la Ley 15 de 1998, la Dirección General del Ferrocarril estaba obligada a acatarlo. Agrega, asimismo, que el Consejo Económico Nacional no tiene competencia para establecer los parámetros que debían servir de base para fijar las indemnizaciones de los trabajadores.

El literal d), igualmente, se estima violado porque para el cálculo de la indemnización de los trabajadores el acto acusado recurre a términos y parámetros ajenos a lo dispuesto en la Ley 15 de 1998.

Finalmente, el licenciado Archibold cita como violado el artículo 10 de la misma excerta legal, el cual preceptúa lo siguiente:

"ARTÍCULO 10: Con la aprobación de este Contrato EL ESTADO, a través de la AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL, quedará obligado a pagar a los trabajadores la indemnización, pasivos laborales adeudados y demás prestaciones pactadas en el Acuerdo que para este fin celebren la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección del Ferrocarril y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril de Panamá."

En el concepto de la infracción del precepto transcrito el licenciado Archibaldo señala, en lo medular, que el acto acusado es ilegal porque no tomó en cuenta el Acuerdo de 2 de agosto de 1997 celebrado entre la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección del Ferrocarril y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril de Panamá, para determinar la indemnización y demás prestaciones que debían pagarse a estos últimos.

#### IV. EL INFORME DE CONDUCTA

La entonces Sub-Administradora de la Autoridad Marítima de Panamá (antes Autoridad Portuaria Nacional), remitió a la Sala su informe de conducta mediante Nota N° AMP-SA-353-LEG, de 11 de octubre de 1999, en la que hace una reseña del proceso que culminó con el establecimiento de los nuevos parámetros para el cálculo de la indemnización de los trabajadores del Ferrocarril de Panamá. En lo medular, sostuvo dicha funcionaria que el 2 de agosto de 1997, la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección del Ferrocarril de Panamá y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril celebraron un Acuerdo en virtud de la privatización del Ferrocarril; que el Consejo Económico Nacional solicitó opinión al Ministerio de Hacienda y Tesoro sobre dicho Acuerdo y éste a su vez sometió a la consideración del Presidente de la República la nueva propuesta relativa al Acuerdo de 2 de agosto de 1997; el Consejo Económico Nacional, luego de revisar el aludido informe, resolvió fijar los parámetros a través de los cuales la Autoridad Portuaria Nacional alcanzaría los acuerdos con los trabajadores del Ferrocarril de Panamá. Por tal razón, el cálculo de la indemnización presentado por la Autoridad Portuaria Nacional no se consideró, en vista de que el mismo estaba basado en los lineamientos para el pago de la indemnización de los trabajadores portuarios. Agregó la funcionaria, que estos nuevos parámetros son perfectamente viables porque como los trabajadores del Ferrocarril de Panamá no eran trabajadores de la Autoridad Portuaria Nacional, no se les podía aplicar los mismos criterios de indemnización que a éstos últimos (Cfr. fs. 1722-1725).

Cabe indicar, asimismo, que al contestar la demanda mediante Vista N° 506 de 21 de octubre de 1999, la señora Procuradora de la Administración pidió a la

Sala que niegue las pretensiones formuladas por el demandante, fundamentándose, sobretodo, en la opinión vertida por la representante legal de la entidad demandada en el informe de conducta (fs. 1726-1736).

#### V. CONSIDERACIONES DE LA SALA TERCERA

Tal como se desprende de las constancias de autos, en el presente negocio la Sala debe determinar si el pago de las prestaciones que debían recibir los ex-trabajadores de la Dirección General del Ferrocarril de Panamá con motivo de su privatización, debió hacerse o no de conformidad con el Acuerdo de 2 de agosto de 1997, antes mencionado.

Después de considerar exhaustivamente tanto las alegaciones formuladas por los demandantes, como las hechas por la representante legal de la entidad demandada y por la señora Procuradora de la Administración y de examinar las pruebas que constan en autos, la Sala estima que no le asiste razón a los trabajadores demandantes.

Para una mejor comprensión de la conclusión a la que ha llegado la Sala, resulta conveniente examinar el problema jurídico planteado desde una doble perspectiva: por un lado, en relación a la posibilidad de que el Consejo Económico Nacional pudiese o no variar los parámetros establecidos en el Acuerdo de 2 de agosto de 2000, para el pago de las prestaciones de los trabajadores del Ferrocarril y por otro, con relación a la posibilidad jurídica de ejecución o cumplimiento del mencionado Acuerdo. Veamos detenidamente cada uno de estos aspectos.

##### A. LA MODIFICACIÓN DE LOS PARÁMETROS FIJADOS EN EL ACUERDO DE 2 DE AGOSTO DE 1997 POR PARTE DEL CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL:

En el primero de los cargos, el licenciado Archibold plantea que la Nota DGFP/131/98 ibídem es ilegal porque fijó el 1° de junio de 1998 como fecha de liquidación de la relación laboral de los trabajadores del Ferrocarril, a pesar de que el literal b) de la Cláusula Décima Tercera del Contrato N° 70 de 22 de enero de 1998 (aprobado mediante Ley 15 de 1998), establece que dicha relación laboral terminaría treinta (30) días después de la entrada en vigencia del Contrato-Ley, o sea, treinta días después del 18 de febrero de 1998, fecha en que esa Ley fue promulgada.

La Sala observa que, en efecto, la Nota impugnada señala una fecha distinta de la establecida en la Cláusula Décimo Tercera del Contrato N° 70 de 22 de enero de 1998 para de liquidación de los trabajadores del Ferrocarril de Panamá. Del examen de las constancias de autos, sin embargo, se infiere que esta diferencia de fechas obedece a una razón obvia, que consiste en que para la fecha y aún meses después de que entró en vigencia el precitado contrato, aún no se había completado la totalidad del trámite administrativo necesario para efectuar la liquidación y cancelar las prestaciones de los trabajadores. Obsérvese, en tal sentido, que en el punto 8 del informe de conducta (Cfr. f. 1724), la entonces representante legal de la entidad demandada explica que para el 19 de mayo de 1998, mediante Resolución N° 17, el Consejo Económico Nacional autorizó un crédito adicional a favor del Ferrocarril de Panamá y que, para el 27 de mayo de 1998, la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, mediante Resolución N° 18, aprobó dicho crédito adicional.

Siendo lo anterior así, no entiende la Sala de qué forma el penúltimo párrafo de la Nota impugnada violó el literal b) de la Cláusula Décimo Tercera del Contrato-Ley N° 70 (Ley 15 de 1998). No advierte la Sala que la indicación de una fecha posterior a la establecida en esta Cláusula para la liquidación de los ex-trabajadores del Ferrocarril haya afectado o menoscabado sus derechos subjetivos, lo que sí habría ocurrido en el caso de éstos hubiesen sido liquidados antes de que entrara en vigencia el precitado Contrato.

Por estos motivos, la Sala desestima el cargo de violación de la Cláusula Décima Tercera del Contrato-Ley N° 70 ibídem, aprobado mediante Ley 15 de 1998.

En lo que concierne a los tres últimos cargos, la Sala observa que el apoderado judicial de los demandantes afirma que la Nota N° DGFP/131/98 de 1° de junio de 1998, no tomó en cuenta el contenido del Acuerdo de 2 de agosto de 1997, al que antes se hizo referencia (Cfr. 1558-1560). Sin embargo, después de examinar las constancias procesales, particularmente, el informe de conducta y la Nota fechada 18 de mayo de 1998, suscrita por el entonces Administrador General de la Autoridad Marítima de Panamá (Cfr. fs.1722-1725 y 1742-1745), la Sala ha podido comprobar que, en realidad, la Nota impugnada alude en los puntos 1, 2 y 3 a una decisión del Consejo Económico Nacional, a través de la cual fijó ciertos parámetros para el pago de las prestaciones de los trabajadores del Ferrocarril de Panamá, los cuales difieren de los contemplados en el Acuerdo de 2 de agosto de 1997. En otras palabras, fue el aludido organismo de asesoría financiera del Estado y no el Director General del Ferrocarril, quien fijó dichos parámetros después de considerar que los funcionarios de esta institución no eran trabajadores portuarios.

De los hechos expuestos se infieren dos consecuencias, primero, que la Nota acusada no ha podido infringir ninguno de los tres preceptos que se citan como violados en los tres últimos cargos, por las razones expuestas y, segundo, que el licenciado Archibold debió pedir la nulidad de la mencionada decisión del Consejo Económico Nacional, por ser este el acto que hubiese podido afectar los derechos subjetivos de sus representados.

La Sala debe indicar, asimismo, que los cuestionamientos que el licenciado Archibold hizo en los dos últimos cargos a la aludida decisión del Consejo Económico Nacional, tampoco pueden ser examinados en esta Sentencia, pues, como se expuso, dicho acto no fue impugnado en este negocio. Tal examen carece de objeto porque aun cuando esta Sala resuelva favorablemente la pretensión de los actores y declare nula la Nota N° DGFP/131/98, de 1° de junio de 1998, la decisión del Consejo Económico Nacional se mantendría en firme, habida cuenta de que este Tribunal no puede pronunciarse respecto de pretensiones que no han sido debidamente formuladas en la demanda.

Por las razones expuestas, la Sala desestima los tres últimos cargos de ilegalidad expuestos en la demanda..

B. LA POSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DEL ACUERDO DE 2 DE AGOSTO DE 1997:

1. Consideraciones Previas:

Tal como se ha podido extraer de las alegaciones hechas por las partes, en 1998 la Asamblea Legislativa dictó la Ley 15 de 17 de febrero, a través de la cual aprobó el Contrato N° 70 de 22 de enero de 1998, celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Panama Canal Railway Company, para desarrollar, construir, operar, administrar, renovar, reconstruir, modificar y dirigir el Ferrocarril de Panamá (G. O. N° 22.485 de 18 de febrero de 1998, pág. 122).

Debido a la inminente privatización del Ferrocarril de Panamá, el Contrato en mención reguló diversos aspectos relacionados directamente con la terminación de la relación laboral existente entre el Estado y los trabajadores de aquella entidad, entre los cuales pueden mencionarse: a) El otorgamiento de la concesión libre de todo pasivo laboral, obligaciones o reclamos laborales de los trabajadores; b) La terminación de la relación de trabajo entre el Estado y los trabajadores dentro de los treinta (30) días siguientes a la entrada en vigencia del Contrato; c) La obligación del Estado, por medio de la Autoridad Portuaria Nacional, de pagar a los trabajadores la indemnización acordada con éstos, una vez aprobado el Contrato mediante Ley y d) La terminación de la relaciones individuales y colectivas entre el Estado y los trabajadores, una vez que éstos hayan sido indemnizados (Cláusula Décima Tercera).

De forma más clara y precisa el artículo 10 de la Ley 15 de 1997, que se citó como violado, obligó al Estado, a través de la Autoridad Portuaria Nacional, a pagar a los trabajadores del Ferrocarril de Panamá "la indemnización, pasivos laborales adeudados y demás prestaciones pactadas en el Acuerdo que para este fin celebren la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección del Ferrocarril y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril de Panamá".

Si bien la Ley 15 de 1998 reconoció expresamente a favor de los trabajadores del Ferrocarril de Panamá el derecho a percibir las prestaciones económicas mencionadas, la realización o concretización de este derecho debía hacerse efectiva por medio de un Acuerdo en el que las partes debían plasmar aspectos tales: como el parámetro para determinar el monto de la indemnización, las prestaciones que serían consideradas como pasivo laboral, entre otras.

2. El contenido del Acuerdo de 2 de agosto de 1997:

El 2 de agosto de 1997, la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección del Ferrocarril y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril de Panamá celebraron un Acuerdo de esa fecha, el cual tenía como objeto fundamental determinar qué prestaciones económicas debían ser pagadas a estos trabajadores por razón del cierre de operaciones del Ferrocarril debido a su privatización.

El citado Acuerdo reconoce los cambios de etapa como pasivo laboral y el último salario para el cálculo de la indemnización; el pago de vacaciones y décimo tercer mes adeudados hasta la fecha de la liquidación; el pago de 2.2 meses de salario por cada año de servicio en concepto de indemnización, así como la antigüedad y el salario más alto devengado, para el pago de la indemnización de aquellos trabajadores que fueron destituidos en 1989-1990 y que volvieron a ingresar a la Institución; el pago de salarios a las trabajadoras en estado de gravidez hasta la terminación del fuero maternal; el reconocimiento de deuda laboral por cambio de etapa y reclasificaciones a las personas destituidas a partir del 1° de enero de 1996; el pago de indemnización hasta la fecha en que laboraron, del personal destituido por reestructuración a partir del 2 de mayo de 1997; el pago de pasivos laborales, de acuerdo a la escala salarial que corresponda, al personal que hubiere sido transferido y, finalmente, se reconoce el pago de salarios caídos a los trabajadores que fueron despedidos mediante el Decreto de Gabinete N° 1 de 26 de diciembre de 1989.

3. La validez y la eficacia del Acuerdo de 2 de agosto de 1997:

En la doctrina administrativista se distingue entre validez y eficacia de los actos administrativos, refiriéndose la primera al acto que ha nacido conforme al ordenamiento jurídico y la segunda, a la ejecutoriedad del acto, a su fuerza obligatoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica (De Valles. Citado por Miguel Marienhoff. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4ª Edición. Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1993. pág.341).

Según la Cláusula 16ª de ese Acuerdo, éste tendría vigencia desde "la plena aprobación de la Ley que contiene el Contrato entre la Nación y la Panamá Canal Railway, S. A.". Dicho Contrato, N° 70 de 22 de enero de 1998, fue aprobado mediante Ley 15 de 17 de febrero de 1998, la cual fue promulgada en la Gaceta Oficial N° 23.485, de 18 de febrero de 1998 (Véase pág. 122).

En opinión de la Sala, la vigencia o eficacia del Acuerdo de 2 de agosto de 1997 no dependía de la promulgación de la Ley 15 de 1998, como a primera vista parece, porque, como resulta obvio, el Acuerdo en mención implicaba importantes erogaciones al presupuesto general del Estado que, necesariamente, debían ser aprobadas o autorizadas por la entidad u organismo financiero correspondiente, concretamente, por el Consejo Económico Nacional. Los numerales 3 y 4 del artículo 1 del Decreto-Ley N° 7 de 2 de julio de 1997, que crea el Consejo Económico Nacional, establecen a este respecto lo siguiente:

"ARTÍCULO 1. Se crea el CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL (CENA), como un organismo responsable de los asuntos de carácter financiero del Gobierno Central y de las Entidades Descentralizadas.

Dicho CONSEJO tendrá las siguientes funciones:

1) ...

2) ...

3) Acordar la celebración de contratos, operaciones y transacciones cuya cuantía exceda la suma de doscientos cincuenta mil balboas y no sobrepase la suma de dos millones de balboas B/.2,000.000.00."

4) Emitir opinión favorable a todos aquellos contratos, operaciones o transacciones cuya cuantía excede los dos millones de balboas (B/.2,000.000.00).

Según el informe de conducta y la Nota fechada 18 de mayo de 1998 para el mes de abril de 1998, fecha en que este organismo consideró la propuesta de los demandantes, el monto de las prestaciones que a ellos se adeudaban, alcanzó la suma de B/.1,963,668.00 y en revisión posterior del caso, se estableció como monto adeudado en concepto de indemnización laboral, la suma de dos millones trescientos mil de balboas (B/.2,300.000.00) (Cfr. 1722 y 1742).

La Sala estima así, que la autorización o aprobación que en este caso debía otorgar el Consejo Económico Nacional era fundamental para el perfeccionamiento del Acuerdo de 2 de agosto de 1997, es decir, indispensable para que este acto surtiera efectos jurídicos y pudiese cumplirse o ejecutarse. En otras palabras, aun cuando dicho Acuerdo, en principio era válido, no podía ejecutarse ni cumplirse, por tratarse de un acto que, según la Ley, requería de una aprobación posterior a su formación para su perfeccionamiento.

En la doctrina, la aprobación posterior a la formación de un acto, en aquellos casos en que así lo exige el ordenamiento jurídico, ha sido considerada como un elemento necesario para la perfecta expresión de la voluntad de la administración. Sobre el punto, el conocido tratadista Roberto Dromi, enseña lo siguiente:

"Los actos sujetos por el orden normativo a la aprobación de otro órgano, no podrán ejecutarse mientras ésta no haya sido otorgada.

La aprobación se realiza sobre actos ya formados, con el objeto de permitir su ejecución y eficacia. El acto sujeto a aprobación no constituye un acto administrativo, pues no produce efectos jurídicos hasta que no se dé la aprobación. Si el acto, a pesar de no ser aprobado, es ejecutado, también su ejecución está viciada." (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. 6ª Ed. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires. 1997. pág. 237)

En el mismo sentido, el autor Rodolfo Saborío expresa lo siguiente:

"La eficacia del acto administrativo puede estar supeditada a la aprobación de otro órgano. Hasta tanto no se produzca el acto administrativo aprobatorio, el acto aprobado no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse.

Esta supeditación se fundamenta generalmente en razones de fiscalización y tutela.

Si el acto sujeto a aprobación es de los actos que además debe ser comunicado, la eficacia quedará demorada no sólo hasta la adopción del acto aprobatorio, sino hasta la notificación o publicación, según corresponda, del acto aprobado.

Una vez otorgada la aprobación, producirá efectos retroactivos a la fecha de adopción del acto administrativo aprobado, salvo disposición expresa en contraria."

(SABORÍO V., Rodolfo. Eficacia e Invalidez del Acto Administrativo. Editorial Alma Mater. San José. 1986. pág. 50)

De los razonamientos expuestos la Sala concluye, que el Acuerdo de 2 de agosto de 1997, a pesar de que, en principio, era un acto válido, no podía ser ejecutado debido a la falta de aprobación del Consejo Económico Nacional. En estricto sentido jurídico, dicho Acuerdo carecía de efectos jurídicos, de fuerza vinculante u obligatoria para la Administración, pues, ésta sólo podía alcanzarse una vez que el precitado organismo financiero le diese su concepto favorable.

La Sala, en oportunidad anterior, se pronunció respecto de la imposibilidad de que aquellos actos y contratos que requieren de la aprobación del Consejo Económico Nacional, sean ejecutados sin el cumplimiento de este requisito. En Sentencia de 26 de abril de 1994 la Sala expuso sobre este tema lo siguiente:

"Es evidente, pues que en virtud de lo consignado por las disposiciones enunciadas y dado el hecho de que el monto del contrato No. 008-97 que debía suscribirse entre la Caja de Seguro Social e Importadora D. M. D., S. A., con motivo del acto de adjudicación definitiva del Renglón No. 1 de la Licitación Pública No. 15-95, ascendía a la suma de DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SEIS BALBOAS CON 80/100 (B/282,306.80); requería obtener el concepto favorable del CONSEJO ECONÓMICO NACIONAL (CENA), para que el referido acto público se entendiera perfeccionado y por ende ejecutoriado.

Ahora bien, tomando en consideración, por un lado los lineamientos doctrinales expuestos en párrafos anteriores en relación con los requisitos que se deben cumplir para que opere la figura de la ejecutoriedad en materia administrativa y por el otro en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 del Decreto Ley No. 7 de 2 julio de 1997 que modifica el artículo 68 de la Ley No. 56 de 27 de diciembre de 1995, quienes suscriben consideran que no se ha producido la alegada violación del artículo 1243 del Código Fiscal; toda vez que en el caso que ocupa nuestro estudio se requería indispensablemente contar con la aprobación del Consejo Económico Nacional de la Resolución No. 1651-96-D. G. de 22 de noviembre de 1996 por medio de la cual la Directora General de la Caja de Seguro Social adjudicó definitivamente la Licitación Pública No. 15-95 (Renglón No. 1), a IMPORTADORA D. M. D., S. A. para que la misma quedara ejecutoriada, adquiriera firmeza y en consecuencia surtiera los efectos que le son propios respecto de los contratantes."

(Registro Judicial, abril de 1994, págs. 333-336)

Es en consideración a estas últimas anotaciones y sin perjuicio de los razonamientos expuestos en el apartado "A" de esta Sentencia, que esta Sala estima que los ex-trabajadores del Ferrocarril de Panamá no podían exigir el cumplimiento o ejecución del Acuerdo de 2 de agosto de 1997.

Por las razones expuestas, los Magistrados que integran la Sala deben negar la pretensión de nulidad hecha por el apoderado judicial de los demandantes.

De consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL la Nota N° DGP/131/98 de 1° de junio de 1998, dictada por el Director General del Ferrocarril de Panamá y, por tanto, NIEGA el resto de las declaraciones pedidas.

Notifíquese.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA  
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) ADÁN ARNULFO ARJONA L.  
(fdo.) JANINA SMALL  
Secretaria

=====  
=====

DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE PLENA JURISDICCIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO RICARDO STEVENS, EN REPRESENTACIÓN DE JOSE WILLIAMS, PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN N° 008 DE 15 DE ENERO DE 1999, DICTADA POR EL GERENTE GENERAL DE LA ZONA LIBRE DE COLÓN, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADAN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE DICIEMBRE DE DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Ricardo Stevens en representación de JOSE WILLIAMS ha interpuesto demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 008 de 15 de enero de 1999, dictada por el Gerente General de la Zona Libre de Colón.

Se solicita además que como consecuencia de la declaratoria de ilegalidad del acto, se ordene el reintegro del señor WILLIAMS al puesto que ocupaba dentro de la Zona Libre de Colón, así como el pago de los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo.

Las disposiciones legales que se estiman infringidas son las siguientes: el artículo 22, acápite "a" de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, los artículos 118 y 123 del Reglamento de Personal de la Administración de la Zona Libre de Colón.

#### I. HECHOS EN QUE SE FUNDAMENTA EL DEMANDANTE

Señala el demandante que, mediante la Resolución No. 008 de 15 de enero de 1999, proferida por la Gerencia General de la Zona Libre de Colón, se ordenó la destitución del señor JOSE WILLIAMS del cargo como empleado permanente de la Administración de la Zona Libre de Colón, por haber faltado a las disposiciones del Reglamento Interno de Personal.

La primera norma que se estima infringida es el artículo 22, de la Ley Orgánica de la Zona Libre de Colón, que en su literal "a" faculta al Gerente General de la Zona Libre de Colón para atender los negocios y actividades de la Institución, de acuerdo entre otros, a los reglamentos de la misma.

Alega el accionante que esta norma ha sido infringida en el concepto de violación directa por omisión, ya que en la destitución del señor WILLIAMS no se aplicó lo que el reglamento de la Institución establece como procedimiento necesario.

También considera el demandante que la resolución impugnada no aplicó los artículos 118 y 123 del Reglamento de Personal de Administración de la Zona Libre de Colón.

De acuerdo al artículo 123 del reglamento antes mencionado, tratándose de causa de despido o destitución el procedimiento a seguir será el establecido en el artículo 118 de este reglamento que trata sobre suspensión, el cual consiste en realizar una investigación sumaria por un término máximo de 15 días, con la notificación al servidor público de los cargos que se le imputan para que los conteste.

INFORME DE CONDUCTA