



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS:

El Licenciado Eric Trejos, actuando en representación de CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PÉREZ, presentó demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de 2 de junio de 2011, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante memorial presentado ante la Autoridad Marítima de Panamá, el señor CECILIO FERNÁNDEZ, solicitó el pago de la suma de B/.124,000.00, que señala se le adeudaba en concepto de salarios caídos dejados de percibir, como ex trabajador de la extinta Autoridad Portuaria de Panamá (Puerto de Balboa, Cristóbal y de la Oficina Central).

En atención a las normas que señala como vulneradas, las pretensiones planteadas por el apoderado judicial de la parte actora son la nulidad del acto demandado, consistente en la negativa tácita por silencio administrativo y que se declare que el Estado Panameño está obligado a pagarle a su mandante la

suma de B/.124,000.00 que se le adeudan, en concepto de salarios caídos comprendidos entre el periodo del 1 de septiembre de 1994 hasta la fecha de presentación de la demanda, más recargo por mora del 10%, salvo mejor tasación pericial.

I. ANTECEDENTES

En los hechos en que sustenta la demanda el apoderado judicial del señor FERNÁNDEZ, señala que laboró en la extinta Autoridad Portuaria de Panamá (Puerto de Balboa, Cristóbal y de la Oficina Central) desde el 16 de julio de 1979, siendo destituido injustamente mediante Resolución No. V.G. de 8 de enero de 1990, de acuerdo a lo establecido en el ordinal 10 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974, devengando un salario de B/.664.00 mensual.

Señala que se la han pagado solo los salarios caídos calculados hasta el 31 de agosto de 1994, adeudándose el periodo que comprende del 1 de septiembre de 1994 hasta la fecha en que presentó la demanda, lo que asciende a B/.124,000.00 más el recargo del 10%, de conformidad con la Ley 12 de 5 de mayo de 2006 y la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008.

Agrega que, mediante la Ley 5 de 16 de enero de 1997 se aprobó el contrato de concesión entre el Estado y la Sociedad Panama Ports Company, S.A., y en atención a la cláusula 2.6.1 del mismo, el Estado quedó obligado a pagar a los trabajadores de los Puertos de Balboa y Cristóbal, así como de la Oficina Central de la Autoridad Portuaria Nacional, las indemnizaciones correspondientes y los pasivos laborales que no fueron cubiertos.

De igual forma que, a través de la Ley 12 de 5 de mayo de 2006, se reconocieron los pasivos laborales pendientes de pago a los ex trabajadores portuarios, autorizándose entre otros a la Autoridad Marítima de Panamá, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al Ministerio de Economía y Finanzas, y la Contraloría General para que determinara los montos a pagar.

Menciona que mediante la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008, se resolvió reconocer sujeto a la aprobación del CENA y del Consejo de

Gabinete, el pago de las vacaciones proporcionales, salarios caídos, vacaciones de primeras 40 horas, asignación de funciones, cambios de etapa que se dejaron de pagar, cancelación de finiquitos firmados por los trabajadores, compensación laboral por la mora en el pago y daños y perjuicios ocasionados.

Sostiene que mediante Resolución de 13 de junio de 2008, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, interpretó perjudicialmente que la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008, emitida por la Autoridad Marítima de Panamá, sería aplicada para el pago de los pasivos laborales a los ex trabajadores de la Autoridad Portuaria, debiendo incluir el 10% por mora a que se refiere el artículo 169 del Código de Trabajo.

En cuanto al pago recibido, aduce que el 23 de septiembre de 2010 la Autoridad Marítima de Panamá procedió al supuesto pago de pasivo laborales de algunos ex trabajadores portuarios, omitiéndose el pago de las sumas que correspondía en concepto de salarios caídos a su mandante, más el 10% de interés por la morosidad, motivo por el cual, éste elevó solicitud de pago el 2 de junio de 2011, misma que no fue resuelta.

En virtud de los hechos expuestos, el apoderado judicial aduce que la negativa tácita por silencio administrativo infringe: los artículos 1 y 3 Ley 12 de 5 de mayo de 2006; el artículo primero de la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008; y los artículos 974, 986 1644 y 1645 del Código Civil.

En primer lugar, se cita infringido los artículos 1 y 3 Ley 12 de 5 de mayo de 2006; texto de la disposición legal es el siguiente:

“Artículo 1. Se reconocen los pasivos laborales pendientes de pago a los ex trabajadores de los Puertos de Balboa y Cristóbal y al personal Administrativo de la antigua Autoridad Portuaria Nacional, que estuvieron vinculados directamente con la operación de los citados puertos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 5 de 1997.

Artículo 3. Se autoriza a la Autoridad Marítima de Panamá, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, al Ministerio de Economía y Finanzas, y a la Contraloría General de la República, para que determinen los montos a pagar y realicen los trámites

pertinentes, a fin de dar cumplimiento al objeto de ésta ley.”

Estima el apoderado legal del señor Fernández que se ha infringido, de manera directa por omisión el artículo 1, toda vez que se ha incumplido con el reconocimiento de los pasivos laborales a su poderdante, al no haber recibido las sumas que se le adeudaban en concepto de salarios caídos. De la misma forma, se estima infringido el artículo 3, al no determinarse los montos que se le adeudan al señor Fernández, el cual debía incluir el pago del 10% a que se refiere el artículo 169 del Código de Trabajo.

En segundo lugar, el apoderado judicial de la empresa demandante señala como norma infringida por el acto acusado, de forma directa por omisión, el artículo primero de la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008, el cual dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. RECONOCER, sujeto a la aprobación del Consejo Económico Nacional (CENA) y del Consejo de Gabinete, el pago de VACACIONES PROPORCIONALES, VACACIONES DE PRIMERAS CUARENTA (40) HORAS, ASIGNACIÓN DE FUNCIONES Y CAMBIO DE ETAPAS, que constituyen los Pasivos Laborales de los ex trabajadores de los Puertos de Balboa, Cristóbal y los ex funcionarios de la Oficina Central de la Autoridad Portuaria Nacional, que quedaron pendientes producto de la terminación laboral al otorgarse la Concesión Administrativa de los Puertos de Balboa y Cristóbal, debido a que la Autoridad Portuaria Nacional incumplió sus obligaciones .”

Estima el apoderado legal del actor que no se cumplió esta norma, en cuanto no se le pagó a su poderdante los rubros que debía recibir.

Como tercera y cuarta infracción cita los Artículos 1644 y 1645 del Código Civil, relativos a la responsabilidad civil extracontractual, y que al estar relacionado con el sustento de violación con respecto a cada uno de ellos, lo presentaremos en conjunto. El texto de las normas es el siguiente:

“Artículo 1644. 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 fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.

...

Artículo 1645. La obligación que impone el Artículo 1644 es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.

El padre y la madre son responsables solidariamente de los perjuicios causados por los hijos menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía.

Los son igualmente los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieron empleados, o con ocasión de sus funciones.

El Estado, las instituciones descentralizadas del Estado y el Municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la gestión practicada, dentro del ejercicio de sus funciones.

Son, por último, responsables los maestros o directores de artes y oficios respecto a los perjuicios causados por sus alumnos o aprendices, mientras permanezcan bajo custodia.

La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas de derecho privado en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño."

Aduce el apoderado judicial del actor que es clara esta norma al disponer la obligación de reparación ante las omisiones en las que interviene culpa o negligencia, estando obligado a repararlo, y en la situación del señor CECILIO FERNÁNDEZ, cabe la responsabilidad a la Autoridad Marítima de Panamá, por su conducta negligente de no cumplir con el pago íntegro de los pasivos laborales, y así estima que se configura la violación directa por omisión. En ese mismo sentido, como considera acreditada la conducta negligente, al no cumplirse con lo ordenado, estima que dicha entidad debe responder por sus actos.

En este mismo sentido, haciendo alusión a la obligación de indemnizar y la responsabilidad de la Autoridad Marítima de Panamá, el apoderado judicial del actor señala que se han infringido de forma directa los artículos 974 y 986 del Código Civil. El tenor de las normas es el siguiente

“Artículo 974. Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.

Artículo 986. Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas.”

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se le corrió traslado al Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, para que rindiera un informe explicativo de su actuación, el cual fue remitido a esta Superioridad mediante Nota No.0632-04-15-OAL, de fecha 7 de abril de 2015, que se encuentre visible de fojas 35 a 36 del expediente, y en su parte medular señala que, consta en el expediente de personal del señor Fernández Pérez, que el mismo fue destituido mediante Resuelto S/No. de 8 de enero de 1990, y suscribió finiquito fechado 29 de mayo de 2006, donde el mismo, en su condición de ex trabajador de la Autoridad Portuaria Nacional, aceptó y declaró la terminación de todas sus reclamaciones laborales contra dicha entidad, en virtud del reconocimiento del pago de las sumas a las que tenía derecho, de conformidad con la Ley No. 12 de 5 de mayo de 2006.

Agrega que, el señor Fernández aceptó recibir la suma de B/.36,033.07, en concepto de salarios caídos y de igual modo declaró no tener ninguna otra reclamación contra el Estado Panameño o contra dicha institución marítima, dándose con ello finalizadas todas las reclamaciones a partir de la fecha del finiquito.

III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista No.457 de 9 de julio de 2015, el representante del Ministerio Público solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan denegar las pretensiones solicitadas por el señor Cecilio José Fernández Pérez.

Se opone a los argumentos del apoderado judicial del actor, haciendo alusión al finiquito que suscribió con la Autoridad Marítima el 29 de mayo de 2006, mencionado por la autoridad en su informe de conducta, en el cual se reconoció que las sumas recibidas en razón del mismo, correspondía al pago de salarios caídos, por lo que ha operado el fenómeno de sustracción de materia.

En fase de alegatos, agrega la Procuraduría de la Administración que, aparte del pago recibido en el 2006, al demandante se le reconoció el pago de B/36,033.07 mediante la planilla 077-05-2010, en la que se realizó el pago del 10% de mora por los salarios caídos.

Además, señala que, se recibieron conforme los dineros pagados, y que el actor no logró desvirtuar que su destitución fuera contraria a Derecho, es decir que fuera nula o escasa de efectividad.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Con base a los antecedentes expuestos, le corresponde a esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, tribunal competente para conocer de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción, con fundamento en lo que dispone el artículo 206 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97 numeral 1 del Código Judicial y el artículo 42b de la Ley 135 de 1943, conforme fue adicionado por la Ley 33 de 1946, decidir sobre la legalidad del acto demandado, en atención a los cargos presentados por la parte actora.

En el presente caso, comparece en defensa de sus intereses el señor CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PÉREZ, por intermedio de su apoderado judicial, aduciendo que le fueron vulnerados sus derechos, por la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de 2 de junio de 2011; y para que se hagan otras declaraciones, razón por la cual se encuentra investido de legitimación activa.

Por su lado, la Autoridad Marítima de Panamá, como autoridad ante quien se presentó la solicitud de 2 de junio de 2011, no resuelta oportunamente, como entidad que le correspondía realizar el pago de los pasivos laborales adeudados

por la extinta Autoridad Portuaria Nacional, se encuentra legitimado como parte pasiva en el presente proceso contencioso administrativo, siendo representada por la Procuraduría de la Administración, según lo dispone la Ley 38 de 2000.

Vertidas las pretensiones de la parte actora y los argumentos que la sustentan, así como el informe de conducta de la autoridad demandada y la opinión del Procurador de la Administración, se aprecia que el problema jurídico planteado en esta demanda contencioso administrativa gira en torno a la reclamación del actor, de que la institución demandada le adeuda en concepto de salarios caídos, dejados de percibir, como ex trabajador de la extinta Autoridad Portuaria de Panamá (Puerto de Balboa, Cristóbal y de la Oficina Central), misma que no fue respondida por la autoridad demandada, razón por la cual se produce la negativa tácita por silencio administrativo.

De conformidad a las declaraciones que se solicitan en la demanda, se aprecia que, en relación con lo que corresponde ser declarado por esta Sala Tercera se solicita:

“Que se declare Nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ, al no resolver la solicitud formulada el 02 de junio de 2011, en relación con el pago que corresponde, reconocido mediante Ley No. 12 de 5 de mayo de 2006, al señor CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PEREZ ex trabajador de los puertos de Balboa y Cristóbal, entre otros y se autorizó a la AMP, MITRAB, MEF y Contraloría General para determinaran los montos a pagar, inclusive mediante Resolución J.D. No. 025-2008 de 21 de enero de 2008, se resolvió reconocer sujeto a la aprobación del CENA y del Consejo de Gabinete, como en efecto ocurrió, el pago de vacaciones proporcionales, vacaciones de primeras 40 horas, salarios caídos, asignaciones de funciones, cambios de etapa que se dejaron de pagar, cancelación de finiquitos firmados por los trabajadores, compensación laboral por la mora en el pago y daños y perjuicios ocasionados.”

“Que se declare que LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ (AMP), y por ende que el Estado Panameño, están obligados a pagarle al señor CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PEREZ ex trabajador portuario la suma de CIENTO VEINTICUATRO MIL BALBOAS (B/.124,000.00) que se adeudan de conformidad con la Ley N° 12 de 5 de mayo de 2006 y la Resolución J.D. N° 025-2008 de 21 de enero de 2008, más recargo por mora del 10% como lo ha establecido la Sala Tercera.”

“Que las sumas que deberá pagar LA AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMÁ (AMP), y por tanto el Estado panameño al señor CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PEREZ, ex trabajador portuario representado en la presente demanda asciende a la suma de CIENTO VEINTICUATRO MIL BALBOAS (B/.124,000.00), que comprende los salarios caídos comprendidos entre el periodo de 1 de septiembre de 1994 hasta la fecha mas el recargo del 10%, conforme lo ordenado la Ley N° 12 de 5 de mayo de 2006 y la Resolución J.D. N° 025-2008 de 21 de enero de 2008, más el recargo por mora del 10% como lo ha establecido la Sala Tercera de 21 de enero de 2008(sic)”.

Conforme a lo expuesto, se aprecia que las infracciones aducidas por el apoderado judicial del demandante van dirigidos a señalar que, la omisión en el pago requerido, ante la negativa tácita de la reclamación que presentó, vulneran la Ley N° 12 de 5 de mayo de 2006, la Resolución J.D. N° 025-2008 de 21 de enero de 2008 y la sentencia de 13 de junio de 2008 que interpreta su sentido y alcance, ya que del contenido de los mismos se desprenden los derecho que debía percibir su mandante. Adicionalmente, señala que se han vulnerado normas del Código Civil, relativas a la responsabilidad extracontractual del Estado y las obligaciones de indemnización que se derivan de ella.

Es por ello, que en atención a las circunstancias que se exponen las siguientes consideraciones, para proceder al análisis de la causa planteada.

A. Negativa Tácita por Silencio Administrativo

Tal como se aprecia, el actor demanda la negativa tácita por silencio administrativo, en que incurrió la autoridad demandada, al no dar respuesta a su solicitud presentada el 2 de junio de 2011. Al respecto, es importante recordar que el silencio administrativo es un fenómeno jurídico al cual la ley le otorga el efecto procesal de hacer viable una acción ante lo contencioso-administrativo, cuando la Administración no responda a los recursos o solicitudes que originen actos recurribles ante esta jurisdicción, para que ante ella se articulen las acciones correspondientes por considerar la existencia de derecho subjetivo agraviado.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, se dispone con respecto al silencio administrativo lo siguiente:

"Artículo 156. Cuando se formulare alguna petición a una entidad pública y ésta no notificase su decisión en el plazo de un mes, el interesado podrá denunciar la mora. **Si transcurren dos meses desde la fecha de la presentación de la petición, el interesado podrá considerarla desestimada, al efecto de deducir, frente a esta denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición.**

...

Ambos términos transcurrirán cuando la autoridad competente no adopte medidas de actividad procesal, tendientes a proferir la decisión que corresponda." (el subrayado es nuestro)

Artículo 201. Los siguientes Términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deberán ser entendido conforme este glosario:

104. Silencio administrativo. Medio de agotar la vía administrativa o gubernativa, que consiste en el hecho de que la administración no contesta, en el término de dos meses, contado a partir de su presentación, la petición presentada o el recurso interpuesto por el particular. **De esta manera, se entiende que la administración ha negado la petición o recurso respectivo, y queda abierta la vía jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que si el interesado lo decide, interponga el correspondiente recurso de plana jurisdicción con el propósito de que se le restablezca su derecho subjetivo, supuestamente violado".**(el subrayado es nuestro)

Las normas sobre procedimiento administrativo establecen el derecho de los particulares a obtener una respuesta por parte de la Administración, la cual debe ser dentro del plazo establecido en las normas correspondientes. Ante la falta de respuesta o inactividad por parte de la Autoridad para resolver peticiones o recursos presentados por los administrados, la legislación ha previsto la figura del silencio administrativo, a fin de salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva del administrado y evitar la arbitrariedad, así como para lograr la agilización de la gestión administrativa, configurándose en el plazo de dos

meses sin que recayera decisión resolutoria sobre los recursos de reconsideración o apelación interpuestos, entendiéndose negado.

Como nos indica el autor Vicenc Aguado I Cudola, el silencio administrativo "es aquella situación jurídica en virtud de la cual, concluido su proceso formativo, se produce el nacimiento del acto presunto, mediante la constatación de la ausencia de actividad administrativa con efectos suspensivos sobre el plazo legalmente establecido, durante el transcurso del tiempo, ante la presentación de una solicitud por un interesado." (VICENC AGUADO I CUDOLA. Silencio Administrativo e Inactividad, Ediciones Jurídicas Marcial Pons, Madrid, 2001, páginas 94-95)

Por su parte, el Jurista Gustavo Penagos, en su obra **El Silencio Administrativo. Valor jurídico y sus efectos**, señala que el silencio administrativo debe entenderse como una presunción legal, una ficción que la ley establece a favor del administrado, y no como un acto administrativo. Señala el autor que:

"El silencio de la administración, como erróneamente se ha creído, no constituye un acto administrativo. A ello se preguntaría en dónde está la manifestación de voluntad, el órgano competente que se expresa, el contenido, la forma o procedimiento, y menos podría hablarse de un fin general o de servicio público, ante la abstención de la administración.

El silencio administrativo, en sus aspectos negativo y positivo, tienen un valor jurídico que no se lo otorga la administración, sino la ley que sanciona la inactividad o morosidad de la administración." (PENAGOS, Gustavo. **El Silencio Administrativo. Valor jurídico y sus efectos**. Bogotá, Colombia. 2013. Ediciones Doctrina y Ley Ltd. Segunda edición, foja 36.)

Como consecuencia del silencio administrativo, negativo en este caso, una vez agotada la vía gubernativa tras la autotutela administrativa ejercida en esa esfera, es que se restablecen las condiciones de ejecutividad y ejecutoriedad derivadas de la presunción de legitimidad que reviste los actos de autoridad.

La debida comprobación del silencio administrativo es de vital importancia porque podría ocurrir que no se ha producido, al existir una actuación administrativa que resuelva la solicitud interpuesta o una resolución revocatoria o confirmatoria del acto impugnado y que este hecho no sea de conocimiento del actor, pues este fenómeno jurídico tiene como efectos: determinar la negación de la solicitud realizada y el agotamiento de la vía gubernativa, en cumplimiento del supuesto contenido en el numeral 1 del artículo 200 de la ley 38 de 2000.

Cónsono con lo anterior, en las constancias procesales se aprecia que la solicitud fue presentada a la Autoridad Marítima de Panamá el 2 de junio de 2006. De la misma forma se aprecia la Nota ADM. No.0481-03-2015-AOL de 18 de marzo de 2015, remitida por la Autoridad demandada, en respuesta a la solicitud realizada por este Tribunal, donde se señala que "reposa en el respectivo expediente la Nota No. 05987-02-2012 OAL, de 23 de febrero de 2012, mediante la cual la administración negó la solicitud del señor **FERNÁNDEZ**; sin embargo, dicha nota no fue formalmente comunicada al interesado."

De lo anterior, se acredita que la Autoridad Marítima de Panamá no le dio la respuesta al petente dentro del plazo de dos meses establecido por la ley, por lo que para el 2 de agosto de 2011 se constituyó el silencio administrativo, que por disposición legal debe ser entendida como negada la solicitud. Cabe aclarar que, aún y cuando la autoridad haya emitido una actuación en la cual deja plasmada la respuesta a la solicitud, la misma no fue notificada y fue expedida de manera tardía.

De la misma forma, se debe advertir que la negativa tácita por silencio administrativo se refiere a la solicitud presentada ante la autoridad administrativa, con lo cual el análisis de la Sala debe avocarse, dentro de su función jurisdiccional de ejercer el control de legalidad de las actuaciones administrativas, a lo petitionado en dicha sede y si efectivamente su negativa es violatoria a la ley.

En atención a lo que antecede, se observa en la solicitud que el actor eleva a la Autoridad Marítima de Panamá, que el mismo tiene como pretensión que **se le pague la suma de B/.124,000.00 en concepto de salarios caídos dejados de percibir, que señala se le adeudan durante el tiempo que laboró en la institución al ser despedido injustamente, más el 10% por mora a que se refiere el artículo 169 del Código de Trabajo, que debía ser incluido en el pago, en virtud de lo determinado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 13 de junio de 2008, en atención a demanda de interpretación prejudicial del alcance y sentido de la Resolución J.D. 028-2005 de 16 de diciembre de 2005, emitido por la Autoridad Marítima de Panamá, que resolvió pagar a los trabajadores despedidos injustamente. Es importante observar que la pretensión en dicha solicitud es el pago de los salarios caídos no se refiere a ningún periodo en particular, elemento que incorpora el actor dentro de la presente demanda, cuando señala que el monto solicitado comprende los salarios caídos comprendidos entre el periodo de 1 de septiembre de 1994 hasta la fecha mas el recargo del 10%. (fojas 4 del expediente administrativo relacionado con la solicitud, y fojas 17-19 del expediente contencioso y demanda)**

B. Marco legal que establece los derechos prestacionales solicitados

El actor señala como fuente de los derechos que reclama, lo establecido en la Ley N° 12 de 5 de mayo de 2006, la Resolución J.D. N° 025-2008 de 21 de enero de 2008 y la Sentencia de 13 de junio de 2008 emitida por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la demanda de interpretación prejudicial del alcance y sentido de la Resolución J.D. 028-2005 de 16 de diciembre de 2005, emitido por la Autoridad Marítima de Panamá.

Como antecedente, es necesario explicar que fue suscrito el Contrato de Concesión a la sociedad Panama Ports Company, aprobado mediante la Ley No. 5 de 16 de enero de 1997, para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, de

pasajeros, carga a granel y carga general en los puertos de Balboa y Cristóbal, dentro del cual se llevó a cabo la terminación de la relación laboral, por parte del Estado con todos los trabajadores que laboraban en dichos puestos.

Dicho contrato de concesión, dispone en la Cláusula 2.6. las condiciones que se darían al momento de la terminación de la relación laboral del Estado con los trabajadores, dentro del cual se señalaba el pago de las indemnizaciones que se debían realizar por la Autoridad Portuaria de Panamá (Ahora Autoridad Marítima de Panamá) de acuerdo con los montos que se acordaran y cuyos cálculos debían ser realizados y aprobados por el Ministerio de Trabajo, debidamente refrendados por la Contraloría General de la Nación. Es preciso señalar que, los trabajadores de la Autoridad Portuaria Nacional contaban con un régimen laboral especial de conformidad con la Ley 39 de 27 de septiembre de 1979 y Ley 40 de 8 de octubre de 1979, con lo cual se les aplicaban algunas normas del Código de Trabajo.

Dentro de ese contexto, en virtud de reclamaciones laborales presentadas posteriormente por los ex trabajadores de la Autoridad Portuaria Nacional y de la Dirección General del Ferrocarril de Panamá, el Estado emite la Ley 12 de 5 de mayo de 2006, mediante la cual reconoce el pago de pasivos laborales a estos ex trabajadores. La norma indicó lo siguiente:

"Artículo 1. Se reconocen los pasivos laborales pendientes de pago a los ex trabajadores de los Puertos de Balboa y Cristóbal y al personal administrativo de la antigua Autoridad Portuaria Nacional, que estuvieron vinculados directamente en la operación de los citados puertos, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 5 de 1997.

Artículo 2. Se reconocen los pasivos laborales pendientes de pago a los ex trabajadores de la antigua Dirección General del Ferrocarril de Panamá, emanados del Acuerdo celebrado el 2 de agosto de 1997, entre dicha institución, la antigua Autoridad Portuaria Nacional y el antiguo Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril, en concordancia con lo dispuesto en la Ley 15 de 1998.

Artículo 3. Se autoriza a la Autoridad Marítima de Panamá, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, al Ministerio de Economía y Finanzas, y a la Contraloría General de la República, para que determinen los montos a pagar y realicen los trámites pertinentes, a fin de dar cumplimiento al objeto de ésta ley " (resaltado nuestro)

Posteriormente, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, en cumplimiento del mandato contenido en la Ley 12 de 2006, emite la Resolución No. J. D. 025-2008 de 21 de enero de 2008, en la cual resolvió en su artículo primero: *"Reconocer, sujeto a la aprobación del Consejo Económico Nacional (CENA) y del Consejo de Gabinete, el pago de VACACIONES PROPORCIONALES, VACACIONES DE PRIMERAS CUARENTA (40) HORAS, ASIGNACIONES DE FUNCIONES Y CAMBIOS DE ETAPA, que constituyen los pasivos laborales de los ex trabajadores de los Puertos de Balboa, Cristóbal y los ex funcionarios de la Oficina Central de la Autoridad Portuaria Nacional, que quedaron pendientes producto de la terminación laboral al otorgarse la concesión administrativa de los Puertos de Balboa y Cristóbal, debido a que la Autoridad Portuaria Nacional incumplió sus obligaciones."*

Esta resolución fue sometida a pronunciamiento ante esta Sala Tercera, mediante un proceso de interpretación prejudicial, sobre el alcance y sentido de la misma, para decidir la solicitud de compensación laboral por la mora en el pago de los pasivos laborales reconocidos a los ex trabajadores portuarios. Mediante Sentencia de 13 de junio de 2008, esta Sala interpretó prejudicialmente que la Resolución J.D.025-2008 de 21 de enero de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, como acto administrativo que sería aplicado para el pago de los pasivos laborales a los ex trabajadores de la desaparecida Autoridad Portuaria Nacional, e interpretó que en los pagos se debería incluir el 10% por mora a que se refiere el artículo 169 del Código de Trabajo, dado que el pago del interés generado por mora o falta de pago de salarios, vacaciones, prestaciones e indemnizaciones establecidas en el Código de Trabajo, constituyen una obligación por parte del empleador, por lo cual no es necesario que este recurra a otra vía para que las mismas sean canceladas.

C. Cargos de ilegalidad

Dentro del contexto expuesto, se aprecia que los cargos de ilegalidad de los artículos 1 y 3 de la Ley N° 12 de 5 de mayo de 2006, y del artículo primero de la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008, giran en torno a la supuesta omisión en el pago adeudado en concepto de salario y el pago del 10% por mora dispuesto en el artículo 169 el Código de Trabajo, en consonancia con la interpretación del sentido y alcance que realizara esta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de 13 de junio de 2008 de la sobre la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá.

Cabe señalar que, estas normas disponen el pago de pasivos laborales e indemnizaciones respectivas, que quedaron pendiente de pagar por parte de la ex Autoridad Portuaria Nacional, a raíz del contrato de concesión administrativa suscrito por el Estado con Panama Ports Company, S.A. En su parte motiva, la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008, emitida por la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá señala que, el reconocimiento de lo adeudado se realizó a través de la Resolución J.D. 028-2005 de 16 de diciembre de 2005, que resolvió reconocer el pago de salarios caídos y otras prestaciones a funcionarios que no se acogieron al proceso de la concesión administrativa de los puertos.

De conformidad con las constancias que están presentes en el expediente de personal del señor Fernández, el mismo laboró en la institución desde el 16 de junio de 1979, fecha en que tomo posesión, hasta el 8 de enero de 1990, fecha en que fue destituido mediante Resuelto V.G. de fecha 8 de enero de 1990, de acuerdo con las facultades y funciones del Director General de dicha autoridad, contempladas en el ordinal 10 del artículo 10 de la Ley 42 de 2 de mayo de 1974, momento en que se desempeñaba en el cargo de Asistente de Contador en la Autoridad Portuaria Nacional. (fojas 15, 108-109 del expediente de personal).

Ahora bien, consta a foja 3 del expediente de personal, el finiquito de fecha 29 de mayo de 2006, suscrito entre la Autoridad Marítima de Panamá y el señor Cecilio Fernández, en su condición de ex trabajador de la Autoridad Portuaria Nacional, en el cual se observa que se reconoce el pago de B/36,033.07 a las que tenía derecho, **en concepto de salarios caídos, de conformidad con la Ley 12 de 5 de mayo de 2006, producto de la terminación laboral al otorgarse la concesión de los Puertos de Balboa y Cristóbal.** Seguidamente en este documento, **el citado declara que no tiene ninguna otra reclamación, pasada, presente o futura en contra del Estado Panameño o la Autoridad Marítima de Panamá,** en el concepto anotado, es decir, salarios caídos. En el mismo no se aprecia que obedezca a un periodo determinado.

De lo anterior se desprende que el pago solicitado en concepto de salarios caídos, ante la institución, a través de la solicitud presentada el 2 de junio de 2011, ya había sido cancelado, de acuerdo con lo que consta en el proceso y el expediente de personal del señor Fernández, así como lo reconoce su apoderado judicial, quien en el hecho cuarto reconoce que se le hizo efectivo a su mandante el pago de unos salarios caídos.

Tal como mencionamos, la solicitud ante la Autoridad Marítima por parte del actor, no especifica que el pago solicitado obedece a un periodo determinado, y el control de legalidad sobre la negativa tácita por silencio administrativo debe ser abordada según lo solicitado en sede administrativa.

Respecto a lo aducido por el apoderado judicial del actor en la demanda, el pago solicitado corresponde al periodo que comprende del 1 de septiembre de 1994 hasta la fecha de presentación de la demanda, el 30 de septiembre de 2011. No obstante, no se encuentra dentro de las pruebas allegadas al proceso, algún medio de prueba que acredite la existencia de la obligación de un pago adicional al señalado en el finiquito, y que corresponda a un periodo específico.

Por otro lado, en cuanto a la omisión en el pago del 10% por mora, que dispone el artículo 169 del Código de Trabajo y al cual tenían derecho los ex trabajadores del ferrocarril, en virtud del régimen especial laboral que gozaban, reconocido en la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008 y su interpretación prejudicial; esta suma no es solicitada como una pretensión directa o pago adeudado per se, por lo que no se establece un monto específico. Esta pretensión resulta una consecuencia del reconocimiento que se haga de una obligación que se reclama al Estado, la cual hemos determinado no se ha acreditado.

Adicionalmente cabe anotar que la autoridad demandada, en respuesta a este Tribunal, mediante Oficio 2960 de 22 de diciembre de 2014, adjuntó la nota ADM No.0587-02-2012 OAL, de fecha 23 de febrero de 2012, suscrita por el Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, dirigida al Licenciado Edwin René Muñoz, apoderado judicial en la esfera administrativa del señor Fernández, en conjunto con el licenciado Eric Trejos, en la cual se le daba respuesta en forma tardía a la solicitud del actor.

Respecto a esta nota, la autoridad comunica que si bien fue emitida y reposa en el respectivo expediente, la misma no fue formalmente comunicada al interesado. No obstante, resulta importante atender el contenido de la misma, en el cual se hace referencia a dos pagos realizados al señor Fernández, el primero en concepto de salarios caídos, del cual ya referimos; y el segundo en concepto del 10% de mora, mediante la cual se señala lo siguiente:

“Al revisar el expediente de personal del señor Cecilio José Fernández que reposa en la Oficina Institucional de Recursos Humanos de esta Institución Marítima, podemos apreciar un documento denominado “DECLARACIÓN DE TERMINACIÓN DE RECLAMOS FINIQUITO”, firmado por el señor CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PÉREZ” por un monto de Treinta y Seis Mil Treinta y Tres Balboas con 07/100 (B/.36,033.07) correspondientes a Salarios Caídos.

De igual manera, en el año 2010, la Autoridad Marítima de Panamá, le reconoció al señor Cecilio José Fernández Pérez, la suma de Treinta y Seis Mil Treinta y Tres Balboas con

07/100 (B/36,033.07), mediante Planilla No.077-05-2010, mediante la cual se realizó el pago de diez por ciento (10%) de mora por salarios caídos." (foja 7 del expediente administrativo relacionado con la solicitud de fecha 2 de junio de 2011, y en copia autenticada a foja 31 del expediente contencioso)

De lo presentado en el expediente, se aprecia que el actor no logró desvirtuar el señalamiento que se realiza en la nota, por parte de la autoridad administrativa. Adicionalmente, en las prestaciones que presenta ante este estrado, lo que solicita es el consecuente pago del 10% por mora de los salarios caídos que solicita, sobre un periodo del cual no ha podido acreditar esta reclamación.

En atención a las consideraciones expuestas y a las pruebas que obran en el expediente, esta Sala concluye que no han sido probados los cargos de ilegalidad contenidos en la demanda, de los artículos 1 y 3 de la Ley N° 12 de 5 de mayo de 2006, y del artículo primero de la Resolución J.D. N°025-2008 de 21 de enero de 2008.

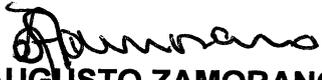
Respecto a los cargos de ilegalidad de los artículos 1644, 1645, 974 y 986 del Código Civil, los mismos están sustentados, primeramente, en la supuesta conducta negligente de las autoridades que estiman generadoras de responsabilidad extracontractual, al producirse un daño por la omisión del pago de las prestaciones laborales adeudadas; y en segundo lugar, se sustentan en las obligaciones de indemnización que surgen de estas actuaciones y quienes quedan sujeto a indemnización.

Respecto a lo señalado, estos cargos no se encuentran llamados a prosperar, toda vez que las circunstancias que se aducen no son las situaciones propias de este tipo de proceso, pues tratan de la responsabilidad extracontractual del Estado, asuntos propios de una demanda contenciosa de indemnización, cuyo objeto es distinto a la naturaleza del tipo de demanda que nos ocupa, de plena jurisdicción. Igualmente, las normas que se señalan como vulneradas, no son normas aplicables en el caso que nos ocupa.

150
A

En consecuencia, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, dentro de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PÉREZ a través del Licenciado Eric Trejos, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL** el silencio administrativo de la Autoridad Marítima de Panamá en cuanto a la solicitud de 2 de junio de 2011, de pago de las prestaciones laborales e interés del 10% por mora, presentada por CECILIO JOSÉ FERNÁNDEZ PÉREZ, en su calidad de ex trabajadores de la Autoridad Portuaria Nacional.

Notifíquese,


ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LUIS R. FÁBREGA S.
MAGISTRADO


KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 17 DE diciembre DE 20 18

A LAS 2:37pm DE LA tarde

Procurador de la Administración


 Firma