



**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 tuvieran 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