



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - SALA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO**

Panamá, veintiocho (28) de diciembre de dos mil dieciocho (2018).

**VISTOS:**

El Licenciado Nelson Rojas, actuando en representación de ERNESTO EUSTACIO MORALES PASTORIZO, 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 6 de junio de 2015, y para que se hagan otras declaraciones.

Mediante memorial presentado ante la Autoridad Marítima de Panamá, el señor MORALES PASTORIZO, solicitó a esa entidad el pago de la indemnización laboral que le correspondía en su condición de empleado del Ferrocarril de Panamá, de conformidad con los términos del contrato entre el Estado panameño y la sociedad Panama Canal Railway Company, para el desarrollo, operación, administración, renovación, reconstrucción, modificación y dirección del Ferrocarril de Panamá, y sus terminales intermodales, infraestructuras, equipos e instalaciones, aprobado mediante la Ley 15 de 17 de febrero de 1998.

En consecuencia, solicita el apoderado judicial que sea declarada nula, por ilegal, la negativa tácita en que incurrió la autoridad administrativa y, en consecuencia, solicita que se ordene a la Autoridad Marítima de Panamá hacer efectivo el pago de la indemnización que le corresponde a su mandante, como ex funcionario del antiguo Ferrocarril de Panamá, que estima en la suma de B/.140,000.00.

## **I. ANTECEDENTES**

En los hechos en que sustenta la demanda el apoderado judicial del señor MORALES, se señala que el mismo laboró en el extinto Ferrocarril de Panamá desde el 15 de diciembre de 1995, desempeñando el cargo de Director de Sistematización de Datos, con salario mensual de B/.1,438.20. Posteriormente, se acogió a licencia sin sueldo de tres meses, a partir del 17 de agosto de 1997, la cual fue prorrogada en diversas ocasiones, luego de su vencimiento, hasta el 13 de mayo de 1998.

Sostiene que mediante la Ley 15 de 17 de febrero de 1998, se aprobó el contrato de concesiones a la empresa Panama Canal Railway Company, aprobado, teniendo como objeto el Ferrocarril de Panamá y sus terminales intermodales, estructuras, instalaciones y equipos, dentro del cual se estableció que la concesión se otorgaba libre de todo pasivo, obligaciones o reclamos laborales de los empleados del Ferrocarril de Panamá, disponiéndose la terminación de las relaciones individuales y colectivas y el pago de la indemnizaciones a lo trabajadores, según lo acordado.

De conformidad con estos hechos, menciona que su poderdante al momento de entrar a regir dicho contrato ley, mantenía la condición de empleado del Ferrocarril de Panamá, y por ende, el derecho a percibir la indemnización que fuera acordada con el personal de la institución.

En razón de lo anterior, presentó el 6 de junio de 2016, ante la Autoridad Marítima de Panamá, una petición de pago de la indemnización que le correspondía, de acuerdo con lo que dispone la ley, no obstante, la institución dejó

transcurrir más de dos meses sin que diera respuesta a la petición, dando lugar al agotamiento de la vía administrativa, a través del silencio administrativo negativo.

En razón de los hechos mencionados, aduce que dicha negativa tácita por silencio administrativo vulnera el literal c) de la cláusula Décimo Tercera del Contrato Ley 70, aprobado mediante Ley 15 de 17 de febrero de 1998, suscrito entre el Estado panameño y la empresa Panama Canal Railway Company; y el numeral 7 del artículo 137 del Texto Único de 29 de agosto de 2008, de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa. El tenor de las normas es el siguiente:

Contrato de concesión

"DECIMO TERCERO: ASUNTOS LABORALES

...

C) Con la aprobación de este contrato mediante Ley, quedará obligado a Pagar a los trabajadores, la indemnización acordada con los mismos.

....."

Ley 9 de 1994

"Artículo 137: Los servidores públicos en general tendrán derecho a:

...

7) Gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidas por la Constitución y las Leyes, los reglamentos y otros que decreta el gobierno.

..."

Los cargos de violación de estas normas se sustentan en la omisión de la entidad administrativa en reconocer los suma a las que tiene derecho el actor, en virtud del contrato de concesión, según la estipulaciones allí contenidas, mismos que señala se tratan de beneficios e indemnizaciones laborales.

## II. INFORME DE CONDUCTA:

El Administrador de la Autoridad Marítima de Panamá, por medio de la Nota ADM No. 0136-01-2016-AOL de 21 de enero de 2016, presenta el informe de conducta requerido por esta Superioridad, mediante el cual indica que el señor Morales Pastorizo, según las constancias presentes en el expediente de personal, fue nombrado en la Dirección General del Ferrocarril de Panamá, por medio de Resuelto de Personal No.150-95 de 14 de diciembre de 1995, en el cargo de

conductor férreo, tomando posesión el 15 de septiembre de 1995, pero con asignación de funciones como Supervisor General de Direcciones y Jefe del Centro de Cómputo.

Agrega que el 12 de agosto de 1997 el señor Morales Pastorizo solicitó una licencia sin sueldo por el término de tres meses, a partir del 18 de agosto de 1997, misma que fue tramitada mediante acción de personal No.DRHFP/131/97 de 18 de agosto de 1997 y concedida hasta el 15 de noviembre de 1997.

Pone en conocimiento que fueron solicitadas y concedidas sucesivas licencias sin sueldo y prórrogas de las mismas, por el términos de tres meses, de forma tal que, las licencias iniciaron el 15 de noviembre de 1997, posteriormente del 13 de mayo hasta el 13 de agosto de 1998. En consecuencia, solo prestó servicio efectivo en el extinto Ferrocarril de Panamá desde el 15 de diciembre de 1995 hasta el 17 de agosto de 1997, es decir, por el término de un año y ocho meses, tal como consta en certificación S/No. de 2 de marzo de 1998, firmado por la Jefa de Personal de esa entidad.

De conformidad con lo anterior, señala que la Ley 15 de 17 de febrero de 1998, que aprobó el Contrato de Concesión, indica en el literal c) de la cláusula decimotercera que con la aprobación de la Ley, el Estado quedaba obligado a pagar a los trabajadores del Ferrocarril de Panamá la indemnización acordada con los mismos. Acorde con esto, la Autoridad Portuaria de Panamá, la Dirección del Ferrocarril de Panamá y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril suscribieron el Acuerdo de 2 de agosto e 1997, cuya cláusula decimosexta establecía lo relativo al cálculo de la indemnización, donde se estipuló que se pagaría a los trabajadores 2.2 meses por cada año de servicio a la institución, en concepto de indemnización.

Por consiguiente, de corresponderle pago al señor Morales Pastorizo en atención al tiempo de servicio y a que percibía un salario mensual de B/1,438.20, el monto de la indemnización sería de B/5,296.52 y no el monto solicitado de B/140,000.00.

### **III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

Mediante Vista No.227 de 8 de marzo de 2016, el representante del Ministerio Público solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que no es ilegal la negativa tácita por silencio administrativo, en que incurrió la institución demandada al no dar respuesta a la petición presentada el 16 de junio de 2015, y como consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

Se opone a los argumentos del apoderado judicial del actor, manifestando que el señor Morales Pastorizo solo prestó servicio efectivo en el extinto Ferrocarril de Panamá, desde el 15 de diciembre de 1995 hasta el 17 de agosto de 1997, es decir, por el término de un (1) año y ocho (8) meses, tal como se indica en la certificación de 2 de marzo de 1998, emitida por la jefa de personal de la antigua Administración General del ferrocarril de Panamá; y según el certificado de las contribuciones al Fondo de Complementario de prestaciones Sociales, obligatorias para todos los servidores públicos, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, y la Caja de Seguro Social, en ese entonces, se aprecia que el demandante solo cotizó con el Ferrocarril de Panamá hasta enero de 1997.

Frente a ese escenario, señala que la Ley 15 de 17 de febrero de 1998, que aprobó el contrato de concesiones, se dispuso en el literal c de la cláusula decimotercera el pago de la indemnización en los términos acordados con los trabajadores, y el informe de conducta señala que en los acuerdos se tomo como referencia que se pagaran por cada 2.2 meses de trabajo, por lo que no le correspondían las sumas que solicita.

### **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 ERNESTO EUSTACIO MORALES PASTORIZO, por intermedio de su apoderado judicial, aduciendo que le fueron vulnerados por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, al no dar respuesta a la solicitud de 6 de junio de 2015, 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 6 de junio de 2015, que no fue resuelta, como entidad que le correspondía realizar el pago de los pasivos laborales adeudados a los ex trabajadores del Ferrocarril de Panamá, 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 la reclamación del actor de que la institución demandada le adeuda la indemnización laboral que le corresponde como ex empleado del Ferrocarril de Panamá, derecho derivado del Contrato de Concesiones suscrito entre el Estado y la sociedad Panama Canal Railway Company, misma que señala no fue absuelta por la autoridad demandada, razón por la cual demanda la negativa tácita por silencio administrativo.

De conformidad a las declaraciones que se solicitan en la demanda, se aprecia que, el apoderado judicial del actor solicita a esta Sala que sea declarado por esta Sala Tercera lo siguiente:

"Que mediante sentencia 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 petición

hecha por mi mandante 6 de junio de 2015, en su condición de expleado del antiguo Ferrocarril de Panamá, para el pago de la indemnización que le corresponde de conformidad con los términos del contrato celebrado entre el Estado panameño y la sociedad Panama Canal Railway Company, para el desarrollo, construcción, operación, administración, renovación, reconstrucción, modificación, y dirección del Ferrocarril de Panamá y sus terminales intermodales, infraestructura, equipos e instalaciones, el cual fue aprobado mediante la Ley 15 de 17 de febrero de 1998.”

“Que en virtud de la declaratoria, se ordene la (sic) Autoridad Marítima de Panamá hacer efectivo el pago de la indemnización que corresponde a mi representado como exfuncionario del antiguo Ferrocarril de Panamá, la que para los efectos de este apartado se estima en la suma de B140.000.00(sic).”

Conforme al contenido de la demanda 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, vulnera el literal c) de la cláusula decimotercera del Contrato Ley 70, aprobado mediante Ley 15 de 17 de febrero de 1998, que trata de los asuntos laborales; así como los derechos laborales consagrados para los servidores públicos en general, contenidos en el numeral 7 del artículo 137 de Ley de Carrera Administrativa, que hace referencia al derecho a gozar “los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidos en la Constitución, las leyes, los reglamentos y otros que decreta el gobierno.”

Consta en autos que, efectivamente, la parte actora presentó el 6 de junio de 2015, a la Autoridad Marítima de Panamá, una petición para que se le reconociera el derecho a percibir la indemnización acordada como ex trabajador del Ferrocarril de Panamá, derivado del Contrato de Concesiones suscrito entre el Estado y la sociedad Panama Canal Railway Company, sin que la autoridad diera respuesta a la misma. Cabe resaltar que en dicha solicitud no se requiere una cuantía específica. Es decir, no se señala a cuánto considera el actor que ascendía la indemnización a la que tenía derecho.

La falta de respuesta por parte de la institución estatal, dentro del plazo

perentorio que la ley dispone produce el efecto de la negativa a dicha petición, por disposición legal, ante el silencio administrativo. Resulta importante señalar 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.

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, 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)

Estas consecuencias jurídicas se producen toda vez que las normas sobre procedimiento administrativo establecen el derecho de los particulares a obtener

una respuesta por parte de la Administración, que se encuentra obligado a darla 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, cuyo efecto es 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.

Por tales razonamientos, esta Sala debe concluir que se encuentra acreditado que la Autoridad Marítima de Panamá al no dar la respuesta al petente dentro del plazo de dos meses establecido por la ley, permitió que se constituyera el silencio administrativo, que por disposición legal debe ser entendida como negada la solicitud. Cabe advertir al actor 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 administrativo, a lo petitionado y si efectivamente su negativa es violatoria a la ley.

En atención a lo que antecede, se aprecia que en la solicitud que el actor eleva a la Autoridad Marítima de Panamá, no se exige una cuantía específica, elemento que es adicionado en la demanda que nos ocupa, pues el apoderado judicial del actor, dentro de las pretensiones, sostiene que el monto de la indemnización es de B/.140,000.00. Para los efectos, debe recordarse que le corresponde a este Tribunal realizar un control de legalidad de las actuaciones

realizadas por parte de la Administración Pública, y se concreta a lo solicitado y decidido en esa instancia, por lo que no es posible añadir nuevos elementos, ya que este Tribunal no constituye una segunda instancia ni le corresponde subrogar las funciones inherentes de los organismos técnicos administrativos.

De las constancias allegadas al proceso, lo expuesto por la parte actora, la institución demandada a través de su informe de conducta, y la Procuraduría de la Administración, se encuentra acreditado y reconocido en el este proceso que el señor Ernesto Eustacio Morales Pastorizo laboró para el Ferrocarril de Panamá desde el 15 de diciembre de 1995 hasta el 17 de agosto de 1997, es decir, por el término de un año y ocho meses; y posteriormente, se mantuvo en licencia sin sueldo desde el 18 de agosto de 1997 hasta la fecha en que se hizo efectivo el contrato de concesión administrativa a favor de la sociedad Panama Canal Railway Company, en el cual se contemplaba el cierre de operaciones del Ferrocarril de Panamá y el consecuente pago de las indemnizaciones y prestaciones laborales adeudada a los trabajadores por parte del Estado.

A través Ley 15 de 17 de febrero de 1998 se aprobó el Contrato N° 70 de 22 de enero de 1998, suscrito 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, publicado en G. O. N° 22.485 de 18 de febrero de 1998.

En la cláusula décimo tercera del contrato de concesión, contenido en la Ley 15 de 17 de febrero de 1998, se regula cómo debe el Estado disponer con respecto a la relación laboral que tiene con los trabajadores del Ferrocarril de Panamá, disponiendo entre otros aspectos los siguientes:

**“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) ...”

En virtud de lo dispuesto en la Cláusula Décima Tercera de dicho Contrato Ley, se regularon diversos aspectos laborales relacionados con la terminación de la relación laboral existente entre el Estado y los trabajadores del Ferrocarril de Panamá, entre los cuales se encuentra indudablemente 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; y la obligación del Estado, por medio de la Autoridad Portuaria Nacional (que luego se convierte en la Autoridad Marítima de Panamá), de pagar a los trabajadores la indemnización acordada con éstos, una vez aprobado el Contrato mediante Ley.

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.

Tal como lo menciona la Autoridad Marítima de Panamá, en su informe de conducta, la Autoridad Portuaria Nacional, la Dirección del Ferrocarril y el Sindicato de Trabajadores del Ferrocarril de Panamá suscribieron un el Acuerdo de 2 de agosto de 1997, 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. Se señala en dicho informe que en lo relativo a los cálculos de indemnización, se estipuló en lo siguiente:

**“Cuarto:** La Autoridad Portuaria Nacional, en razón de la terminación por mutuo consentimiento de la relación laboral, producto de la privatización del Ferrocarril de Panamá, pagará a los trabajadores 2.2 meses por cada año de servicio a la Institución, en concepto de indemnización.”

Dentro de este marco legal, corresponde determinar, en atención a las constancias procesales, si la negativa a lo peticionado por el señor Ernesto Eustacio Morales Pastorizo, era o no conforme a derecho.

Conforme a las pruebas allegadas y los hechos en que concuerdan las partes del proceso, el señor Morales Pastorizo, fungió como funcionario del Ferrocarril de Panamá, desde el 15 de diciembre de 1995 hasta el 17 de agosto de 1997, acogiéndose posteriormente a una licencia sin derecho a sueldo, desde el 18 de agosto de 1997, solicitando prórroga de las mismas, manteniéndose en ese estatus hasta el 13 de agosto de 1998.

Si bien en la escasa documentación remitida por la Autoridad Marítima de Panamá, dentro del expediente de personal y el expediente administrativo de la solicitud del actor, que fueron adjuntados al informe de conducta, sólo se encuentra las acciones de personal referentes al nombramiento, y la concesión de la primera licencia sin sueldo, la autoridad reconoce que el mismo permaneció el estatus de licencia sin sueldo hasta el 13 de agosto de 1998.

De las mismas constancias, la autoridad reconoce que al señor Morales Pastorizo le corresponde el pago de un monto por indemnización en virtud de la privatización del Ferrocarril de Panamá, tomando en consideración para el cálculo el tiempo efectivo de servicio que prestó a la institución, desde el 15 de diciembre de 1995 hasta el 17 de agosto de 1997. Situación ésta con la que parece no concordar el apoderado judicial del actor, de acuerdo a lo planteados en la presentación de sus alegatos, cuando alega que durante el tiempo de la licencia sin sueldo, como derecho que tiene el servidor público, hay continuidad en el servicio.

Al respecto, la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, dispone que la licencia sin sueldo es un derecho que tienen los



servidores públicos, de ausentarse justificadamente del puesto de trabajo por situaciones distintas a la de los permisos, y como tal, se encuentra en la clasificación de las ausencias justificadas. (Cfr. Arts. 85 y ss; 137)

Ahora bien, si bien es cierto que constituye un derecho del trabajador a que el empleador, en este caso el Estado, le conceda dicha aquiescencia cuando lo requiera, no debe obviarse que la licencia constituye una separación del trabajador de sus funciones, sin romper el vínculo con la institución. Para el caso de las licencias sin sueldo, la misma constituye una separación del servicio o suspensión del mismo, puesto que no se cumplen las prestaciones propias de una relación contractual. Dicha suspensión, bajo estas circunstancias, de manera alguna puede considerarse que por el tiempo que dure puede considerarse como tiempo de servicio, aunque se mantenga el vínculo con la institución, y con ello, el deber del servidor de reincorporarse una vez la misma finalice.

En este sentido, el estatus de licencia sin sueldo que mantenía el señor Morales Pastorizo, al momento en que se hizo efectiva la privatización del Ferrocarril de Panamá, le es favorable en cuanto a que, al mantenerse vinculado a la institución, le correspondía percibir las indemnizaciones pactadas. No obstante, para los efectos del cálculo de la misma, el acuerdo de 2 de agosto de 1997, es claro en señalar que le corresponderá a los trabajadores en concepto de indemnización el monto de 2.2 meses por cada año de servicio a la Institución, siendo que el tiempo efectivo que el señor Morales Pastorizo sirvió a la institución fue de desde el 15 de diciembre de 1995 hasta el 17 de agosto de 1997.

Todo lo anterior lleva a concluir que la negativa tácita por silencio administrativo en que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá, es violatoria a los derechos reconocidos los trabajadores del Ferrocarril de Panamá, por la Ley 15 de 17 de febrero de 1998 que aprobó el Contrato N° 70 de 22 de enero de 1998, suscrito entre el Estado panameño y la sociedad Panama Canal Railway Company, específicamente a lo dispuesto en la cláusula decimotercera. Por consiguiente el cargo de violación de esta norma se encuentra probado, al igual

que el cargo de violación del artículo 137, numeral 7, de la Ley 9 de 1994, toda vez que es un derecho de los servidores públicos en general, gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones que le sean reconocidos por ley, como en este caso.

Por consiguiente, es de lugar que este Tribunal conceda la primera de las pretensiones, que consiste en la declaratoria de nulidad de la negativa tácita por silencio administrativo.

En cuanto a la segunda pretensión solicitada por el actor, de que se ordene a la Autoridad Marítima de Panamá, que haga efectito el pago de la indemnización a que tiene derecho el señor Morales Pastorizo, como ex funcionario del Ferrocarril de Panamá, es de lugar que se ordene lo solicitado, máxime cuando la propia autoridad ha reconocido que el actor tiene derecho a percibir dicha indemnización.

Con respecto a la cuantía, se aprecia que el actor arguye que le corresponde el monto de B/.140,000.00, sin mayor explicación y sustento sobre cómo se determinó que ese era el monto que le correspondía, más allá de señalar que el salario mensual del trabajador era de B/1,438.20, situación que se contrapone a la cifra que la Autoridad Marítima de Panamá aduce que le corresponde, pues señala que el monto a cancelar es de B/.5,296.52.

Al respecto cabe resaltar que, por un lado, no hay constancias procesales que sustenten el monto pretendido por el actor; y por otro, el monto de lo pretendido fue un elemento incorporado en la demanda contencioso administrativa, que no formó parte de la petición hecha originalmente ante la Autoridad Marítima de Panamá, por lo que no puede ser objeto de control de legalidad pues no formó parte de lo peticionado.

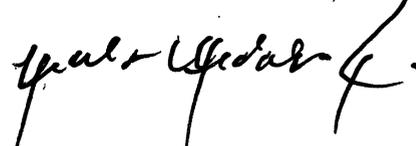
En razón de lo anterior, no le corresponde a este Tribunal contencioso subrogar la función administrativa, y en consecuencia, afirmar o negar la suma que señala el actor le corresponde ni revisarla, pues esta es una función que le corresponde a la autoridad administrativa, quien debe realizar los cálculos de

acuerdo al marco legal establecido para ello, y reconocer las prestaciones que den lugar en derecho, permitiendo al actor, en dicha instancia, ejercer el contradictorio que considere y la ley le permite.

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 ERNESTO EUSTACIO MORALES PASTORIZO a través del Licenciado Nelson Rojas, **DECLARA QUE ES NULA POR ILEGAL** la negativa tácita por silencio administrativo de la Autoridad Marítima de Panamá en que incurrió al no dar respuesta a la solicitud de 6 de junio de 2015, presentada por ERNESTO EUSTACIO MORALES PASTORIZO, en su calidad de ex trabajadores de Ferrocarril de Panamá; en consecuencia, **ORDENA** a la Autoridad Marítima de Panamá que le calcule y haga efectivo el pago de la indemnización que le corresponde en concepto de indemnización conforme lo dispone el Contrato Ley 70, aprobado mediante Ley 15 de 17 de febrero de 1998; y se niega el resto de las pretensiones.

Notifíquese,

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
MAGISTRADO

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
MAGISTRADO

  
EFRÉN C. TELLO C.  
MAGISTRADO

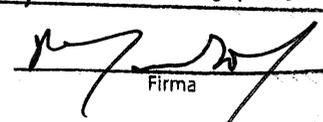
  
KATIA ROSAS  
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 8 DE enero DE 20 19

A LAS 4:00 DE LA tarde

A Procurador de lo Contencioso

  
Firma