

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 288

Panamá, 25 de junio de 2014.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Contestación  
de la demanda.**

El Licenciado Luis Raúl Quintero, actuando en representación de **Laura Gerchow, y otros**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la **Autoridad Marítima de Panamá** al no responder una solicitud de pago formulada el 31 de octubre de 2011.

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda se contestan así:**

**Primero:** No consta; por tanto, se niega.

**Segundo:** No consta; por tanto, se niega.

**Tercero:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Cuarto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Quinto:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**Sexto:** No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

**Séptimo:** No es un hecho; por tanto, se niega.

**II. Normas que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de los demandantes considera que la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que incurrió la Autoridad Marítima de Panamá al

no responder la solicitud formulada el 31 de octubre de 2011, infringe las siguientes disposiciones legales:

**A.** Los artículos 34, 36 y 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 que, entre otras cosas, señalan que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán sin menoscabo del debido proceso legal y con apego al principio de estricta legalidad; que ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo; y los casos en los que un acto administrativo incurre en vicios de nulidad absoluta (Cfr. fojas 8 a 10 del expediente judicial); y

**B.** Los artículos 2 (numeral 3) y 5 (literales c y d del numeral 2) de la Ley 16 de 14 de julio de 1992, modificada por la Ley 24 de 29 de abril de 1998, que establecen como uno de los objetivos fundamentales del proceso de privatización, el de transferir a los particulares la tenencia de acciones y la titularidad de bienes de capital del Estado; y las modalidades de venta pública de acciones (Cfr. fojas 10 a 14 del expediente judicial).

### **III. Breves antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la Autoridad Marítima de Panamá.**

Mediante la Ley 5 de 16 de enero de 1997, se aprobó el contrato suscrito entre el Estado y la sociedad Panama Ports Company, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración y dirección de las terminales portuarias de contenedores, pasajeros, carga a granel y carga general de los puertos de Balboa y Cristóbal (Cfr. Gaceta Oficial 23,208 de 21 de enero de 1997).

El literal b) del acápite 2.6.1 de ese contrato, que adquirió la condición de Contrato Ley luego de su aprobación por medio de la Ley 5 de 1997, impuso al Estado, representado en ese entonces por la Autoridad Portuaria Nacional, la

obligación de pagar las respectivas indemnizaciones a aquellos trabajadores que laboraban en los puertos y al personal de la Oficina Central de la Autoridad directamente involucrado en su operación, luego de terminada la relación laboral de acuerdo a los montos acordados (Cfr. páginas 11 y 12 de la Gaceta Oficial 23,208 de 21 de enero de 1997).

Posteriormente, a través de la Ley 12 de 5 de mayo de 2006 también se le reconoció a estos trabajadores el derecho a recibir el pago pendiente de los pasivos laborales establecidos con arreglo a lo dispuesto en la Ley 5 de 1997 y, a la vez, se autorizó a la Autoridad Marítima de Panamá, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General de la República para que determinaran los montos a pagar y realizaran los trámites pertinentes, con el objeto de acatar lo establecido en dicha ley (Cfr. página 3 de la Gaceta Oficial 25,539 de 8 de mayo de 2006).

En cumplimiento de tal obligación, la Junta Directiva de la Autoridad Marítima de Panamá expidió la Resolución J.D. 025-2008 de 21 de enero de 2008, mediante la cual reconoció, sujeto a la aprobación del Consejo Económico Nacional y del Consejo de Gabinete, el pago de los pasivos laborales a favor de los ex trabajadores de los puertos de Balboa y Cristóbal, y de los ex funcionarios de la Oficina Central de la antigua Autoridad Portuaria Nacional; prestaciones que, como antes se ha señalado, tuvieron su origen en la terminación de la relación laboral a que dio lugar el otorgamiento de la concesión administrativa de los mencionados puertos y que quedaron pendientes de pago (Cfr. páginas 14 a 16 de la Gaceta Oficial Digital 25,999 de 14 de marzo de 2008).

En adición, ese organismo directivo ordenó al Administrador de la institución que instruyera a la Dirección de Auditoría y Fiscalización Financiera para que analizara, revisara y auditara los pasivos laborales antes descritos, todo lo cual

debía ser coordinado con la Contraloría General de la República (Cfr. Gaceta Oficial Digital 25999 de 14 de marzo de 2008, págs. 14 a 16).

Según se desprende del contenido del hecho sexto de la solicitud presentada ante la demandada, el 23 de septiembre de 2010 el Estado panameño, por medio de la Autoridad Marítima de Panamá, procedió al pago de tales pasivos laborales al grupo de ex trabajadores a los cuales nos hemos venido refiriendo (Cfr. foja 18 y reverso del expediente judicial).

No obstante, el 31 de octubre de 2011, Priscilla Álvarez, Laura Cristina Gerchow, Carlos Etienne, Carlos Arturo Bymoe, Verica Patricia Carter, Renaldo Williams, Lidia Chase, José Alberto Valdez-Bosch, Ernesto Taylor, Dailly Eisenith Cedeño, Eduardo Ashby, Mireya Herrera, Domitila de Sánchez y Bárbara de Mendoza, por conducto de su apoderado judicial, solicitaron a la Autoridad Marítima de Panamá que se ordenara el pago de todas sus prestaciones laborales y el 10% de las acciones que les corresponde como ex trabajadores portuarios (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

El 29 de febrero de 2012, estos ex trabajadores, a través de su apoderado especial, interpusieron ante ese Tribunal la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción que ocupa nuestra atención, con el objeto de que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita, por silencio administrativo, en la que presuntamente incurrió la Autoridad Marítima de Panamá al no responder su solicitud formulada el 31 de octubre de 2011 y, que como consecuencia de tal declaratoria, se establezca que el Estado panameño, por conducto de la Autoridad, está obligado a cancelarles la suma de B/.11,000.000.00, en concepto de prestaciones laborales dejadas de pagar, así como también la participación accionaria que les corresponde o lo que resulte de una mejor tasación pericial; además del pago de una indemnización por los daños y perjuicios que le han sido supuestamente ocasionados (Cfr. fojas 1 a 16 del expediente judicial).

Para sustentar su pretensión, los recurrentes argumentan que al efectuar el pago de los pasivos laborales a los ex trabajadores portuarios, la Autoridad Marítima de Panamá no entregó las sumas que realmente les correspondían, puesto que dicha entidad ha emitido varias resoluciones en las cuales se obliga a pagarles todas sus prestaciones laborales en tiempo oportuno y que ha desplegado en los medios de comunicación una serie de noticias manifestando que recibirán sus emolumentos; sin embargo, al momento de hacer el desembolso, únicamente le entregaron el 10% en concepto de mora por no haberles cancelado las mencionadas prestaciones a tiempo, cumpliendo con una orden de la Sala, pero el resto del dinero no les ha sido cancelado ni tampoco les han entregado el certificado de acciones (Cfr. fojas 9 a 13 del expediente judicial).

Este Despacho se opone a los argumentos planteados por el apoderado judicial de los accionantes, puesto que tal como se desprende del contenido de la Nota ADM-0033-01-2013-OAL de 3 de enero de 2013 y conforme lo han reconocido sus representados, la Autoridad Marítima de Panamá se encuentra tramitando la mencionada petición y, a la vez, ha dictado varias resoluciones para hacer efectivo el pago de las prestaciones reclamadas, de manera que la actuación administrativa acusada no ha vulnerado las disposiciones legales que se invocan como infringidas, razón por la que no puede ser entendida como un elemento configurador de una negativa tácita por silencio administrativo (Cfr. fojas 9 y 26 del expediente judicial).

En relación con el derecho a la participación accionaria que exigen los recurrentes, es preciso aclarar que de acuerdo a lo que se desprende de la cláusula 2.4 del Contrato Ley suscrito entre el Estado y la empresa Panama Ports Company, S.A., en el mismo no se establece que los trabajadores hayan tenido o que actualmente tengan derecho a percibir una parte del 10% de las acciones que detenta el Estado panameño, tal como se señala en la consulta C-45 de 7 de abril

de 2005, emitida por esta Procuraduría, que en lo pertinente señala: *“En efecto, la cláusula 2.4 del contrato citado, establece la obligación de LA EMPRESA de pagar al ESTADO, a nombre del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ‘una participación accionaria totalmente pagada y liberada equivalente al diez por ciento (10%) del capital de la EMPRESA’. De la lectura de esta cláusula se desprende que el pago que debía hacer LA EMPRESA, es al ESTADO de manera particular,... Y en este sentido, los Acuerdos sostenidos entre la Administración y los ex trabajadores del sector portuario, no hicieron referencia alguna a que el Estado tuviera la obligación de compartir con ellos los dividendos accionarios obtenidos de la operación de la empresa Panama Ports Company (Cfr. fojas 32 y 33 del expediente judicial).*

En cuanto a la solicitud que hace el apoderada judicial de los demandantes para que ese Tribunal le reconozca el pago de una indemnización por daños y perjuicios, este Despacho estima que la misma resulta a todas luces improcedente, puesto que la determinación de posibles daños y perjuicios es un elemento característico de los procesos contenciosos de indemnización y no de los de plena jurisdicción, ya que, estos últimos, por su naturaleza, sólo están encaminados a la declaratoria de nulidad de un acto administrativo y la consecuente reparación de los derechos subjetivos que se estiman lesionados, conforme se desprende de lo establecido en el artículo 42B de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 27 de la Ley 33 de 1946.

Cabe observar, que dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción instaurado por Manuel Mendoza en contra de la Resolución 208 de 26 de junio de 2007, expedida por la antigua Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas (expediente 877-10), esa Sala, mediante Auto de Pruebas 181 de 24 de mayo de 2011, decidió no acceder a una pericia que tenía por objeto la determinación de supuestos daños y

perjuicios, puesto que y cito: *“la misma no se compadece con la naturaleza del presente proceso, pues véase que estamos frente a un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción y no frente a un proceso contencioso administrativo de indemnización. En otras palabras, la prueba no es conducente ni eficaz dentro del proceso que nos ocupa, por tanto, no puede haber lugar a su admisibilidad.”*

La jurisprudencia citada pone de manifiesto que no resulta factible solicitar el resarcimiento de daños y perjuicios ni su tasación por medio de peritaje en una demanda de plena jurisdicción, ya que ello atiende a la naturaleza de la acción de indemnización.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan denegar las pretensiones formuladas por Laura Cristina Gerchow y otros.

**IV. Pruebas:** Se **aduce** como prueba de esta Procuraduría, el expediente administrativo que guarda relación con este caso, cuya copia autenticada reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por los demandantes.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Magíster Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**