

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1275

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 18 de diciembre de 2009

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

Demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado **José Antonio Moncada**, en representación propia y de **Eduardo Belford Melón**, contra la frase "**en cuyo caso no podré apelar mi destitución**", contenida en el punto 3 del **Acuerdo de Última Oportunidad** firmado entre la **Autoridad del Canal de Panamá y Eduardo Belford Melón** el día 28 de septiembre de 2005.

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

**Honorable Magistrado Presidente del Pleno de la Corte  
Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la demanda de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Acto acusado de inconstitucionalidad.**

El licenciado José Antonio Moncada, actuando en representación propia y de Eduardo Belford Melón, solicita a ese Tribunal que declare inconstitucional la frase "**en cuyo caso no podré apelar mi destitución**", contenida en el punto 3 del denominado "**Acuerdo de Última Oportunidad**", y el punto 5 del mismo, suscrito el 27 de septiembre de 2005 entre la

entonces directora de Recursos Humanos de la Autoridad del Canal de Panamá y este último, quien se desempeñaba como trabajador de ese ente del Estado.

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen violadas y el concepto de la supuesta infracción.**

La parte actora manifiesta que la frase acusada es violatoria de los artículos 19, 67, 70 y 322 de la Constitución Política de la República de Panamá, puesto que la misma coloca al trabajador demandante en un nivel discriminatorio, al no poder apelar su despido o irse a un arbitraje, tan sólo por ser parte de la clase trabajadora y más débil de la relación laboral; le aplica una doble sanción, primero suspensión del cargo y luego despido; le desampara en cuanto a su derecho a ser oído, ya sea por iniciativa propia o por representación sindical; le impone una renuncia sin las formalidades legales establecidas, puesto que lo que la Autoridad quería era poner en suspenso su despido; y, finalmente, por cuanto que el "Acuerdo de Última Oportunidad" lo que pretende es darle una especie de addenda al contrato de trabajo y eliminar los mecanismos legales que existen para dirimir los conflictos laborales, hasta agotar la vía administrativa, establecidos en el proceso negociado de apelaciones, presentación de quejas e invocación a arbitraje obligatorio.

Los respectivos conceptos de infracción son consultables de fojas 5 a 13 del expediente judicial.

### **III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Como se sabe, la Autoridad del Canal de Panamá, creada por el artículo 316 de la Constitución Política de la República, es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que de manera privativa tiene a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá, patrimonio inalienable de la Nación panameña.

Para la realización de tales fines, dicho ente público ha sido dotado de un régimen laboral especial, previsto por mandato del artículo 322 de la Constitución Política de la República, que le permite resolver los conflictos laborales entre sus trabajadores o los sindicatos y su Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que la ley establece, constituyendo el arbitraje la última instancia administrativa.

En desarrollo de los preceptos constitucionales que le dan vida orgánica a la Autoridad del Canal de Panamá, el Estado dictó la ley 19 de 11 de junio de 1997, por medio de la cual organizó la mencionada institución pública, misma que reitera en su artículo 1 la naturaleza jurídica de la mencionada Autoridad.

En razón de lo establecido en las disposiciones y los preceptos constitucionales y legales a los que nos hemos referido en párrafos anteriores, los actos que expide la Autoridad del Canal de Panamá, dado su carácter de persona jurídica autónoma de Derecho Público, son actos administrativos por naturaleza. Tanto es así, que los laudos

por medio de los cuales culminan los arbitrajes, que de acuerdo con el artículo 322 de la Constitución Política constituyen la última instancia administrativa de los mecanismos de dirimencia entre las diferencias surgidas entre trabajadores o los sindicatos y la Autoridad, según el artículo 107 de la ley 19 de 1997 pueden ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, siempre que concurren las condiciones señaladas en dicha norma para su impugnabilidad ante esa Sala.

En virtud de tal circunstancia, esta Procuraduría es del criterio que la acción de inconstitucionalidad que ocupa nuestra atención no resulta viable porque la frase “en cuyo caso no podré apelar mi destitución”, contenida en el punto 3 y en el punto 5 del denominado “Acuerdo de Última Oportunidad” cuya inconstitucionalidad se demanda, debió ser recurrida por la vía de la jurisdicción Contencioso Administrativa, pues, de acuerdo a los propios argumentos planteados por los demandantes para sustentar su pretensión, la misma lesiona derechos subjetivos del trabajador demandante, y en todo caso, conforme indican, los derechos de una clase determinada de la sociedad panameña, constituida por quienes integran la fuerza laboral del Canal de Panamá, cuya relación de trabajo con la institución está regida, por expreso mandato constitucional, por un sistema laboral especial, cuyas regulaciones y efectos no trascienden al resto de la clase trabajadora del país.

Por otro lado, resulta evidente que el “Acuerdo de Última Oportunidad”, dentro del cual se encuentra inmersa la

frase demandada, no es un acto definitivo, ya que en dicho acuerdo no se decidió el despido del trabajador demandante, sino que se le concedió el beneficio de preservar su empleo durante el tiempo de vigencia del acuerdo y a conservarlo de manera definitiva, siempre y cuando hubiere cumplido las condiciones pactadas.

El acto definitivo de despido, que se materializaría a posteriori por incumplir el trabajador las condiciones pactadas, le abriría al afectado la posibilidad de invocar el arbitraje como última instancia administrativa, según el artículo 322 de la Constitución Política, así como la oportunidad de impugnar ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema, el laudo arbitral, con el cual concluiría dicho medio de dirimencia de conflictos establecido en el artículo 107 de la ley 19 de 1997.

Por las razones antes explicadas, en el presente proceso debe aplicarse el llamado "principio de preferencia de la vía contencioso administrativa sobre la vía constitucional en la impugnación de actos administrativos", que ha sido reconocido en forma reiterada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, según se observa en la sentencia de 8 de agosto de 2003, cuya parte pertinente nos permitimos transcribir, en la que expresó:

"...

La Corte ha mantenido el criterio de que debe cumplirse con el principio de preferencia de la vía contenciosa administrativa sobre la constitucional, lo que también se conoce en la doctrina

como principio de definitividad o subsidiariedad, principios que no han sido honrados en el presente caso, lo cual conlleva necesariamente a la inadmisibilidad de la acción constitucional presentada.

Sobre ese extremo en sentencia de 16 de diciembre de 1994 se señaló:

"La acción de inconstitucionalidad no constituye un medio de impugnación más dentro de un proceso, sino una acción autónoma que le da vida a un proceso nuevo e independiente, que sólo debe interponerse contra actos definitivos, ejecutoriados y que no pueden impugnarse por otros medios, y no en los casos en que existiendo las vías procesales comunes o especiales en materia de legalidad, el afectado las dejó de utilizar y recurre a una acción como la de inconstitucionalidad que sólo puede utilizarla si previamente cumplió con todos los medios de impugnación a su alcance en la vía administrativa o judicial, y en la que la acción pueda ser realmente efectiva, ..." (Registro Judicial de diciembre de 1994, págs. 120-122).

En otro orden de ideas, este Despacho estima que en la acción que nos ocupa se ha producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, por cuanto que, tal como consta en el expediente judicial, a fojas 27 y 28, al trabajador demandante se le comunicó su despido mediante la nota RHRL-08-19 de 22 de octubre de 2007, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase demandada y del punto 5 del "Acuerdo de Última Oportunidad", si así pudiera decidirse, carecería de objeto jurídico y no produciría beneficio alguno a favor del trabajador demandante, ya que al 6 de marzo de 2009, fecha de presentación de la acción que nos ocupa, dicho acuerdo había

surtido sus efectos y expirado, toda vez que su duración era por dos años que se cumplieron en 27 de septiembre de 2007. Por otra parte, el acto definitivo de despido se encuentra ejecutoriado.

Al pronunciarse en sentencia de 7 de marzo de 2008 respecto al fenómeno jurídico de la sustracción de materia dentro de los procesos de inconstitucionalidad ese Pleno ha señalado lo que en lo pertinente nos permitimos transcribir:

"...

#### DECISIÓN DEL PLENO

Corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, como garante de la integridad de nuestra Constitución, resolver la presente acción, no sin antes dar a conocer sus consideraciones al respecto.

Es así, como luego analizar los hechos planteados se pudo observar que para la firma recurrente el acto mediante el cual el Tribunal Electoral acogió la postulación del Reverendo Manuel A. Ruiz G., como candidato a Legislador por el partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) en el Circuito 8-9 para las elecciones del año 2004 es violatorio del contenido del artículo 45 de nuestra Carta Magna, sin embargo en este caso en particular, al igual que en el del resto de las personas que fueron postuladas por partidos políticos a nivel nacional para dicho torneo electoral, el acto del Tribunal Electoral que acogió su nominación dejó de existir legalmente cuando el día 2 de mayo de 2004 se llevaron a cabo las elecciones generales para la escogencia del Presidente y Vicepresidentes de la República, Legisladores, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales, tal y como lo señalara la Procuraduría de la Administración mediante su vista fiscal.

Teniendo como base el hecho anterior esta Magistratura indica que coincide con la opinión vertida por la Procuradora de la Administración en cuanto a que en la presente acción constitucional se ha producido el instituto denominado por nuestra jurisprudencia como sustracción de materia, el cual ocurre cuando la causa u objeto del proceso deja de existir, como en efecto sucedió cuando el día 2 de mayo de 2004 se llevaron a cabo las elecciones generales en donde no resultó electo el Reverendo Manual A. Ruiz G.

Para el Doctor Jorge Fábrega destacado procesalista panameño, el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia es un instituto poco examinado en la doctrina, pero debe ser entendido como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito.

El Pleno de la Corte, ya en reiteradas ocasiones se ha pronunciado con respecto a la sustracción de materia, tal y como se aprecia a través del fallo fechado 7 de junio de 2002, el cual a tenor literal expresa:

"Consecuentemente, como bien señala el funcionario demandado, esta Superioridad no puede emitir un pronunciamiento de mérito por haberse producido el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia, concebido en nuestro ordenamiento jurídico como un medio de extinción de la pretensión, debido a que la materia justiciable deja de estar sujeta a decisión."

..."

En mérito de las consideraciones expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados del Pleno de



la Corte Suprema de Justicia, se sirvan declarar NO VIABLE la acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado José Antonio Moncada en su propio nombre, y en nombre y representación de Eduardo Belford Melón, para que se declare inconstitucional la frase "en cuyo caso no podré apelar mi destitución", contenida en el punto 3 y en el punto 5 del "Acuerdo de Última Oportunidad" de fecha 28 de septiembre de 2005, suscrito entre este último y la Dirección de Recursos Humanos de la Autoridad del Canal de Panamá.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**