

12 de abril de 2004

**Proceso Contencioso
Administrativa de
Indemnización de
Daños y Perjuicios.**

El Licdo. Carlos Carrillo, en representación de **Belisario Rodríguez**, para que se condene a la **Autoridad Marítima de Panamá**, al pago de B/.63,748.00, en concepto de pago del contrato extrajudicial firmado el 21 de enero de 1997 con los trabajadores de esta entidad.

**Contestación de
la Demanda.**

**Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la
Corte Suprema de Justicia.**

Nos presentamos ante Vuestro Augusto Tribunal de Justicia, con la finalidad de dar contestación a la demanda contencioso administrativa de Indemnización de Daños y Perjuicios, que se ha dejado enunciada en el margen superior del presente escrito.

Al efecto exponemos, que de conformidad con el numeral 2, del artículo 5 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", intervenimos en el presente negocio jurídico en defensa de la actuación de la administración.

I. En cuanto a la pretensión:

El apoderado judicial del señor Belisario Rodríguez, persigue que Vuestra Honorable Sala realice las siguientes declaraciones:

"1. Que **SE DECLARE** que es responsabilidad de la **AUTORIDAD MARITIMA DE PANAMA** el pago del contrato extrajudicial firmado el día 21 de enero de 1997, con los extrabajadores de dicha entidad.

2. **SE CONDENE** a la AUTORIDAD MARÍTIMA DE PANAMA al pago de la suma de SESENTA Y TRES MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO (B/.63,748.00) a favor de BELISARIO RODRÍGUEZ CHEN.

3. **SE CONDENE** a la AUTORIDAD MARITIMA DE PANAMA, y solidariamente al Estado, al pago de los daños y perjuicios causados por las acciones negligentes de los funcionarios de esta entidad en cumplir (cancelar) el compromiso contraído." (Las negrillas son del demandante).

Sin embargo, contrario a lo expuesto por el demandante, este Despacho estima que no le asiste la razón en sus pretensiones motivo por el cual solicitamos que las mismas sean denegadas por Vuestra Augusta Corporación de Justicia.

II. Los Hechos u Omisiones en que se fundamenta la presente acción, los contestamos así:

Primero: Este hecho no consta en el expediente judicial; por tanto, lo negamos.

Segundo: Este hecho lo contestamos igual que el hecho primero.

Tercero: Éste tal como viene expuesto por el demandante, es falso, toda vez que dicho pago, debía obtener la opinión favorable de la Procuraduría de la Administración, la del Consejo de Gabinete y del Consejo Económico Nacional.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Éste constituye la invocación de una norma legal; por tanto, como tal, la tenemos.

Sexto: Este hecho no consta en el expediente; por tanto, lo negamos.

Séptimo: Este hecho no es cierto; por tanto, lo negamos.

III. Respecto de las disposiciones legales que se estiman infringidas y el concepto de la violación expuesto por el demandante, la Procuraduría de la Administración, los contesta así:

1. El procurador judicial del señor Belisario Rodríguez, fundamenta su demanda, en la supuesta violación a los artículos 15, 973, 974, 981, 986, 989, 991 y 1644 del Código Civil, cuyo texto es el que a seguidas se copia:

"Artículo 15: Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serían aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución."

- o - o -

"Artículo 973: Toda obligación consiste en dar, hacer o no hacer alguna cosa."

- o - o -

"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."

- o - o -

"Artículo 981: Cuando lo que debe entregarse sea una cosa determinada, el acreedor, independientemente del derecho que le otorga el artículo 986, puede compeler al deudor a que realice la entrega.

Si la cosa fuere indeterminada o genérica podrá pedir que se cumpla la obligación a expensas del deudor.

Si el obligado se constituye en mora o se halla comprometido a entregar una misma cosa a dos o más personas diversas, serán de su cuenta los casos fortuitos hasta que se realice la entrega."

- o - o -

"Artículo 986: Quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios 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."

- o - o -

"Artículo 989: La culpa o negligencia del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar.

Cuando la obligación no exprese la diligencia que ha de prestarse en su cumplimiento, se exigirá la que correspondería a un buen padre de familia."

- o - o -

"Artículo 991: La indemnización de daños y perjuicios comprende, no sólo el valor de la pérdida que haya sufrido, sino también el de la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor, salvo las disposiciones contenidas en los artículos anteriores."

- o - o -

"Artículo 1644: El que por acción u omisión cause 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 ocasionados."

En cuanto al concepto de la violación de estas normas legales, el demandante asevera que el Director de la Autoridad Portuaria Nacional, de aquel entonces, reconoció ante la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (hoy, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral), el pago de los salarios caídos del señor Belisario Rodríguez. Por tanto, al asumir la Autoridad Marítima de Panamá, las obligaciones de la Autoridad Portuaria Nacional, debe reconocerse la responsabilidad adquirida y hacerle frente a la deuda, con la cual, ante su incumplimiento, le ha ocasionado graves perjuicios económicos a su representado. La Administración al tener conocimiento

de dicho compromiso debió cumplirlo; sin embargo, por su conducta negligente, a la fecha, se adeudan las sumas señaladas en la referida Acta.

En este punto, el Despacho procede a rebatir los argumentos expuestos por el demandante, no sin antes, precisar al señor Belisario Rodríguez, al igual que a otros funcionarios de la Autoridad Portuaria Nacional, se le reconoció el pago de salarios caídos, mediante el Acta de 21 de enero de 1997, elaborada ante el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

Posteriormente, a través de la Resolución C.E. No. 029-97 de 28 de mayo de 1997, suscrita por el Ministro de Comercio e Industrias y el Director de la Autoridad Portuaria Nacional, se reconoció el pago de unas prestaciones a unos 122 ex funcionarios de esta institución, cuyos nombramientos fueron declarados insubsistentes, por un monto de Cinco Millones Setecientos Nueve Mil Quinientos Treinta y Tres Balboas con 44/100 (B/.5,709,533.44). Este pago se encontraba sujeto a la opinión favorable de la Procuraduría de la Administración (lo cual nunca se dio), a la aprobación del Consejo de Gabinete y del Consejo Económico Nacional.

En relación con la supuesta infracción a estas normas legales, este Despacho afirma que el actor se equivoca en sus apreciaciones, toda vez que la Autoridad Portuaria Nacional, ahora Autoridad Marítima de Panamá, para proceder al pago de los salarios caídos al señor Rodríguez, según se estableció en la Resolución C.E. No. 029-97 de 28 de mayo de 1997, debía primero contar con una serie de aprobaciones, las cuales no se han dado.

Sobre el particular, el Informe Explicativo de Conducta rendido por la autoridad demandada, advierte que:

"Con relación al párrafo anterior, mediante **Nota CENA/459** de 12 de noviembre de 1997, el Viceministro de Planificación y Política Económica, **Carlos A. Vallarino**, expresó lo siguiente:

'con el fin de presentar la solicitud para reconocer el pago de los salarios caídos a los ex empleados despedidos de la **Autoridad Portuaria Nacional** ante el Consejo Económico Nacional (CENA) es fundamental confirmar la viabilidad presupuestaria para sufragar los pagos de las prestaciones por el monto de **Cinco Millones Setecientos Nueve Mil Quinientos Treinta y Tres Balboas con 44/100 (B/.5, 709.533.44)**.

Por lo tanto, es necesario analizar las opciones de la **Autoridad Portuaria Nacional** ante la Dirección de Presupuesto de la Nación y una vez identificadas las fuentes de financiamiento, podría ser presentado a consideración del Consejo Económico Nacional (CENA).'

Este procedimiento administrativo nunca se concluyó por las administraciones anteriores, y la decisión del Comité Ejecutivo no implica necesariamente que el ex-trabajador **BELISARIO RODRÍGUEZ** pueda recurrir ante los tribunales a reclamar indemnización alguna, en virtud de que no se cumplió con los procedimientos administrativos correspondientes, y más aún, el proceso de despido agotó la vía gubernativa." (Ver fojas 33 y 34).

Por consiguiente, somos del criterio que no se ha producido la supuesta infracción a los artículos citados del Código Civil, toda vez que al señor Belisario Rodríguez, si bien se le reconoció el pago de cierta cantidad de dinero, la efectividad de dicho compromiso se encuentra condicionado al

reconocimiento que de la misma efectuasen otras instancias gubernamentales, las cuales, al momento, no se han producido.

Aunado a lo anterior, es improcedente señalar que el Estado es responsable por daños y perjuicios ocasionados al señor Belisario Rodríguez, ya que según lo dispuesto en el artículo 993 del Código Civil, el no pago de una obligación dineraria por mora del deudor, solamente da derecho a percibir el pago de los intereses convenidos, y a falta de convenio, en el interés legal.

En el caso subjúdice, la indemnización que solicita el señor Belisario Rodríguez no se origina, del mal funcionamiento de los servicios públicos de la Administración; como tampoco, se fundamenta en la infracción incurrida por el funcionario o por la entidad que profirió el acto; motivo por el cual, consideramos que la supuesta indemnización por daños y perjuicios, que reclama el demandante carece de todo sustento jurídico, por lo que mal puede acceder mediante esta vía reclamar el pago con cargo al Tesoro Nacional.

2. Igualmente, el demandante estima que se ha dado infracción a los artículos 27 y 37 del Decreto Ley No. 7 de 10 de febrero de 1998, que disponen:

Artículo 27. Son funciones del Administrador:

...

9. Celebrar los contratos, convenios, actos u operaciones que deba efectuar la Autoridad y cuyo monto no exceda un millón de balboas (B/.1,000,000.00) son sujeción a lo establecido en la ley y sin perjuicio de que la Junta Directiva ejerza un control previo y posterior, y conforme a lo establecido en las disposiciones que regulan y reglamentan la contratación pública y los reglamentos de la Autoridad.

10. ..."

- o - o -

"Artículo 37: Se transfiere a la Autoridad todos los bienes, los derechos, el presupuesto y el personal perteneciente a las dependencias mencionadas en el artículo 36. Asimismo, la Autoridad asumirá las obligaciones de dichas dependencias al momento de entrar en vigencia este Decreto ley.

El Órgano Ejecutivo adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las transferencias a las que se refiere este artículo, respetando en todo caso los derechos adquiridos y las concesiones vigentes."

El demandante señala que la Autoridad Marítima de Panamá, al asumir las obligaciones de la Autoridad Portuaria Nacional, debió reconocer el pago que se le adeudaba a los trabajadores, entre estos, el señor Belisario Rodríguez, y no dejar que transcurrir más de siete años, sin cumplir con dicha obligación.

Frente a estas argumentaciones este Despacho, señala que la Autoridad Marítima de Panamá, tal como se ha dejado constatado en las líneas anteriores, para acceder al pago de la indemnización reclamada por el señor Belisario Rodríguez, en primer lugar, debía obtener la opinión favorable de tres instancias gubernamentales, las cuales, a la fecha no se han logrado.

La supuesta suma que le adeuda la Autoridad Marítima de Panamá al señor Belisario Rodríguez, fue reclamada por él a través de un memorial presentado en fecha 10 de septiembre de 2003; por lo que consideramos que se debió interponer una demanda de plena jurisdicción, una vez que se configuró el silencio administrativo, para así obtener un pronunciamiento jurisdiccional en torno al pago de las supuestas sumas que se

le adeudan, y no una demanda de indemnización por daños y perjuicios, a través de la cual se pretende imponer una situación más gravosa para el Estado.

3. Por último, el demandante señala que se ha conculcado el artículo 46 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que expresa:

"Artículo 46: Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, sólo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior."

A juicio, del demandante, *"el acto realizado por el Director General de la extinta Autoridad Portuaria Nacional no ha sido impugnado ni declarado ilegal, por lo cual se mantiene vigente y surtiendo sus efectos por lo que es de estricto cumplimiento entre las partes y habiendo asumido la Autoridad Marítima de Panamá los derechos y obligaciones de la misma, una vez tuvo conocimiento de dicho acto, debió cumplir y ordenar el pago al cual tiene derecho nuestro representado y al día de hoy no se ha hecho. Los actos realizados por el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional, al estar ejecutoriado debe cumplirse con la rigurosidad como se emite, ya que dichos mandatos son de estricto cumplimiento entre las partes a las que van dirigidos, tal como es el caso que nos ocupa."* (Ver foja 23).

Referente a la supuesta infracción a esta disposición legal, este Despacho disiente del criterio expuesto por el demandante, ya que el acto administrativo en virtud del cual se le reconoce el pago al señor Belisario Rodríguez, y otros funcionarios de la Autoridad Portuaria Nacional, hoy Autoridad Marítima de Panamá, se encuentra condicionado a que la Procuraduría de la Administración diera su opinión favorable, y a la aprobación del Consejo de Gabinete y del Consejo Económico Nacional, instancias que no han dado su aceptación en cuanto al reconocimiento de dichas sumas de dineros en concepto de salarios caídos a favor del señor Belisario Rodríguez.

Aunado a lo anterior, es puntual advertir que de conformidad con el ordinal 10, del artículo 10 de la Ley No. 42 de 2 de mayo de 1974, el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional, se encontraba facultado para remover a su personal subalterno; decisión administrativa que debió ser impugnada en su momento.

Por lo expuesto, consideramos que al demandante no le asiste la razón en sus pretensiones, por lo que no se debe indemnizar por daños y perjuicios al señor Belisario Rodríguez, y así solicitamos a Vuestra Honorable Sala que sea declarado en su oportunidad.

IV. Pruebas: Aceptamos las pruebas documentales que se han presentado con el libelo de la presente demanda.

En cuanto a la prueba pericial solicitada por la parte actora, designamos como perito a la licenciada Rafaela de Nimbley, con cédula de identidad personal N°8-357-657, C.P.A. 1112.

Aunado a lo anterior, es puntual advertir que de conformidad con el ordinal 10, del artículo 10 de la Ley No. 42 de 2 de mayo de 1974, el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional, se encontraba facultado para remover a su personal subalterno; decisión administrativa que debió ser impugnada en su momento.

Aducimos el expediente administrativo del señor Belisario Rodríguez, el cual debe reposar en los archivos de la Autoridad Marítima de Panamá.

V. Derecho: Negamos el invocado por el apoderado judicial del señor Belisario Rodríguez.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/8/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General