



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 23 de mayo de 2008

**Proceso Contencioso
Administrativo de
Interpretación**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

El licenciado Gabriel Rodríguez Cover, en representación de la **Autoridad Marítima de Panamá**, para que la Sala se pronuncie sobre el alcance y sentido del acto administrativo que será aplicado, a efectos de determinar si es viable jurídicamente proceder al pago de la compensación laboral reclamada por los ex trabajadores portuarios, tomando en consideración lo expresado por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, acerca de los rubros que pueden ser considerados pasivos laborales, y lo decidido por la Autoridad Marítima de Panamá mediante la resolución J.D. 025-2008 del 21 de enero de 2008.

Señor 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 3 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso judicial descrito en el margen superior.

I. Acto administrativo objeto de interpretación.

Mediante memorial visible entre las fojas 14 y 15 del cuaderno judicial, el licenciado Gabriel Rodríguez, actuando en ejercicio del poder que le confiriera el Administrador y representante legal de la Autoridad Marítima de Panamá, solicita a esa Corporación de Justicia que se pronuncie

acerca del alcance y sentido del acto administrativo que será aplicado, a efectos de determinar si es jurídicamente viable acceder al pago de la compensación laboral reclamada por los ex trabajadores portuarios, tomando en consideración para ello, lo expresado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, acerca de los rubros que pueden ser considerados pasivos laborales, y lo decidido por la junta directiva de la Autoridad Marítima de Panamá mediante la resolución J.D. 025-2008 del 21 de enero de 2008.

De lo expuesto por el consultante y del propio texto de la resolución antes citada, puede inferirse que el acto administrativo objeto de interpretación es precisamente la resolución J.D. 025-2008 del 21 de enero de 2008, emitida por la junta directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, razón por la que pasamos a transcribir su parte resolutive, que dice así:

"ARTÍCULO PRIMERO: RECONOCER, sujeto a la probación del Consejo Económico Nacional (CENA) y del Consejo de Gabinete, el pago de **VACACIONES PROPORCIONALES, VACACIONES DE PRIMERAS CUARENTA (40) HORAS, ASIGNACIONES DE FUNCIONES Y CAMBIOS DE ETAPA,** que constituyen los pasivos laborales de los ex - trabajadores de los Puertos de Balboa, Cristóbal y los exfuncionarios 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 con sus obligaciones.

ARTÍCULO SEGUNDO: Instruir a la Dirección de Auditoría y Fiscalización Financiera para que analice, revise y audite aquellos pasivos laborales señalados en el artículo primero de

ésta (sic) Resolución, y coordinar con la Contraloría General de la República.

ARTÍCULO TERCERO: Indicar que la solicitud de pago correspondiente al **DÉCIMO TERCER MES**, se les reconocerá cuando esta situación se resuelva para todo el Sector Público.

ARTÍCULO CUARTO: Autorizar al Administrador a consultar ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a través de un proceso denominado "Contencioso de Interpretación", sobre el alcance y sentido del Acto Administrativo que va a ser aplicado, para decidir sobre la solicitud de compensación laboral por la mora en el pago, una vez este Cuerpo Colegiado se pronuncie al respecto, deberá someterse a la consideración de la Junta Directiva.

ARTÍCULO QUINTO: Esta Resolución rige a partir de su aprobación."

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Estimamos preciso iniciar el análisis de la situación planteada, trayendo a colación los presupuestos que debe cumplir todo proceso contencioso administrativo de interpretación, según el criterio expuesto por ese Tribunal en fallo de 3 de enero de 2007, a saber:

1) Debe tratarse de un acto administrativo que requiere de interpretación, en el cual se pretende deslindar el verdadero significado y alcance de ese acto, y acompañarlo con el recurso;

2) Sólo están legitimados activamente para solicitar la interpretación prejudicial del acto administrativo, la autoridad judicial encargada de decidir un proceso en la que debe aplicar dicho acto administrativo, o la autoridad administrativa encargada de la ejecución del acto administrativo antes de ejecutarlo;

3) La solicitud debe tener como objetivo la determinación del alcance y el sentido de un acto administrativo, que constituye la base para decidir un negocio jurídico que se ventila;

4) Debe tratarse de un acto administrativo confuso, oscuro o de dudosa interpretación, ya sea para decidir el caso judicial o para ejecutar el acto administrativo.

Luego de comprobar que los presupuestos antes anotados han sido cumplidos en el proceso bajo estudio, la Procuraduría de la Administración estima procedente emitir su concepto de fondo conforme los argumentos que se exponen a continuación.

Según observa este Despacho, el artículo 1 de las leyes 39 y 40 de 27 y 28 de septiembre de 1979, respectivamente, las cuales se encontraban vigentes en la fecha en que se originaron los hechos que dan lugar al reclamo de los ahora ex trabajadores portuarios, establecían que los mismos estaban facultados para constituirse en sindicatos de empresas, en cuyo caso dichas organizaciones sociales debían regirse por las normas del libro tercero del Código de Trabajo, que regula las relaciones colectivas de trabajo.

También anotamos que el artículo 403 del cuerpo normativo en mención, establece los elementos mínimos que debe contener toda convención colectiva de trabajo, entre los cuales se contemplan las estipulaciones sobre salarios, vacaciones, jornadas y horarios de trabajo y, en general, todos aquellos acuerdos que desarrollen el contenido del referido código o actualicen, de acuerdo con la realidad de

la empresa, los deberes y derechos de las partes, con el objeto de estrechar lazos de colaboración para su mutuo beneficio.

En concordancia con lo dicho anteriormente, la ley 5 de 16 de enero de 1997, por la cual se aprobó el contrato suscrito entre el Estado y la sociedad Panama Ports Company, S.A., para el desarrollo, construcción, operación, administración de las terminales portuarias de contenedores, pasajeros, carga a granel y carga general de los puertos de Balboa y Cristóbal, a la par que estableció en su artículo 6 que el Estado expresamente reconocía la operación de los puertos en Panamá como un servicio público, de igual forma dispuso que los conflictos económicos o de intereses que surgieran como consecuencia de la relación laboral entre las empresas concesionarias para operar los puertos con sus trabajadores debían regirse por las disposiciones del Código de Trabajo, lo que le dio continuidad a los derechos que ostentaban los miembros de los sindicatos de la antigua Autoridad Portuaria Nacional, hoy Autoridad Marítima de Panamá.

El contrato antes citado, a través de los literales a y b de su acápite 2.6.1 igualmente le impuso al Estado, representado en ese entonces por la Autoridad Portuaria Nacional, la obligación de pagar a los trabajadores portuarios que laboraran en los puertos y al personal de la oficina central de la Autoridad Portuaria Nacional, directamente involucrados en su operación, con los cuales se terminara la relación laboral, las indemnizaciones en los

montos que se acordaran. También le autorizó a ejecutar los respectivos pagos de esas indemnizaciones a cada uno de esos trabajadores.

En cumplimiento de tal obligación, la junta directiva de la actual Autoridad Marítima de Panamá expidió la resolución J.D. 028-2005 de 16 de diciembre de 2005, mediante la cual reconoció, sujeto a la aprobación del Consejo Económico Nacional (CENA) y del Consejo de Gabinete, el pago de los pasivos laborales a favor de los ex trabajadores de los puertos de Balboa, 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 Puertos de Balboa y Cristóbal, y que quedaron pendientes de pago debido al incumplimiento de la Autoridad Portuaria Nacional.

Posteriormente, mediante el artículo 1 de la ley 12 de 5 de mayo de 2006, también se reconoció el derecho de estos trabajadores a recibir el pago de los pasivos laborales antes descritos, con arreglo a lo dispuesto en la ley 5 de 1997 ya citada.

Con fundamento en lo dispuesto por esta última ley, la ley 5 de 1997 y en el decreto ley 7 de 1998, el organismo directivo de la Autoridad Marítima de Panamá expidió el acto administrativo objeto de interpretación, mediante el cual reconoce el derecho del grupo de trabajadores antes descrito al pago de los pasivos laborales en referencia.

De todo lo antes expuesto, se hace clara la existencia de la obligación que tiene el Estado con respecto al pago de los pasivos laborales a los que hemos venido haciendo referencia, los cuales deberán hacerse efectivos previa verificación, a través de las operaciones contables y administrativas correspondientes, y con arreglo a lo establecido en el contrato aprobado por la ley 5 de 1997, y con lo dispuesto en sus acápite 2.6.1 y 2.6.2 de la cláusula 2, en concordancia con el artículo 7 de la misma excerpta legal.

Al haber incurrido la Autoridad Marítima de Panamá en una condición de mora en el pago de estos pasivos laborales, que a todas luces se rigen por las normas del Código de Trabajo, resulta obvio que los ex trabajadores que deben recibirlos también tienen el derecho a que se les reconozca de manera consecuente, el pago de los intereses previstos en la legislación laboral, en particular por el artículo 169 del Código de Trabajo, que a continuación se transcribe, los cuales deberán ser estimados sobre el monto adeudado desde el momento en que debieron cancelarse tales prestaciones.

"Artículo 169: En todo caso de mora o falta de pago de salarios, vacaciones, prestaciones e indemnizaciones establecidas en este Código a favor del trabajador, causarán intereses a la tasa de diez por ciento anual desde el momento en que sea exigible la obligación."

Sobre el alcance de la norma antes citada, ese Tribunal mediante sentencia de 15 de abril de 2004 se pronunció en los siguientes términos:

"En estas circunstancias, queda claro para la Sala que al existir sustitución patronal entre Astilleros Braswell International, S.A. y Astilleros Balboa, S.A., procede el pago de prestaciones laborales a favor del trabajador RODRIGO RUBÉN GRIMALDO, pero de ¿cuáles prestaciones laborales? Sobre el particular, advertimos que en autos quedó debidamente demostrado a través del informe pericial N° 46-DA-96 de 29 de julio de 1996 que en concepto de vacaciones se le adeuda B/. 179.49; que el décimo tercer mes fue pagado de manera correcta, por lo que no se le adeuda suma alguna sobre esta prestación y; que la prima de antigüedad que le correspondía por ser un trabajador de más de 10 años de servicios asciende a B/.8,937.64 y no le fue pagada (Cfr. Fs. 46-50 del proceso laboral).

Frente a este reconocimiento de prestaciones exige el trabajador el cargo de los intereses y recargos al que aluden los artículos 169 y 170 del Código de Trabajo, respectivamente. En cuanto al primero de estos cargos, esta Sala estima oportuno destacar que en la Sentencia de 3 de enero de 2002, se expuso el siguiente criterio: "... en lo que respecta a la aparente violación del artículo 169 del Código de Trabajo que trata sobre la tasa de interés anual del 10% que se causa, en los casos de mora o falta de pago de salarios, vacaciones, prestaciones e indemnizaciones establecidas en el Código a favor del trabajador debemos aclararle al casacionista que dicha tasa de interés no necesariamente debe estar consignada en la condena, puesto que a la hora de ejecutarse la Sentencia, por parte del Juzgado Seccional de Trabajo, éste, mediante el alguacil ejecutor, debe calcularlo por mandato legal" (Registro Judicial. Págs. 343-346). "

Tales señalamientos llevan a este Despacho a la conclusión de que, aún cuando en la resolución objeto de interpretación no se estableció de manera expresa el pago de

intereses moratorios generados por el atraso registrado en la cancelación de los pasivos laborales reconocidos a favor de los ex trabajadores portuarios, es obvio que, en acatamiento de la norma legal antes citada y previo el cálculo de tales intereses, la Autoridad Marítima de Panamá está obligada a incluirlos como parte de las prestaciones que corresponde percibir a cada uno de ellos.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, **INTERPRETAR** la resolución J.D.025-2008 de 21 de enero de 2008, emitida por la junta directiva de la Autoridad Marítima de Panamá, como acto administrativo que será aplicado para el pago de los pasivos laborales a los ex trabajadores de la desaparecida Autoridad Portuaria Nacional, en el sentido que DICHO PAGO DEBE INCLUIR EL 10% DE INTERESES POR MORA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 169 DEL CÓDIGO DE TRABAJO.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/1085/mcs