

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 735

MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 21 de julio de 2009

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción**

**Contestación  
de la demanda**

**Se alega excepción  
de prescripción.**

El licenciado Alejandro Pérez S., en representación de **Eduardo Mosquera**, solicita que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la **Autoridad del Canal de Panamá**, al no contestar la solicitud del 19 de noviembre de 2008 y para que se hagan otras declaraciones.

**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 el propósito de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior, sin perjuicio de que mediante la Vista 718 de 14 de julio de 2009, hemos promovido y sustentado un recurso de apelación en contra de la providencia de 19 de junio de 2009, en virtud de la cual se admitió la mencionada demanda, toda vez que de acuerdo al criterio expuesto por esa Sala en el auto de pruebas 267 de 25 de mayo pasado, emitido dentro del expediente 713-07, en estos casos, en razón de la aplicación supletoria de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 1139 del Código Judicial, el recurso de apelación se concede en efecto devolutivo.

**I. Los hechos u omisiones fundamentales de la demanda se contestan de la siguiente manera:**

**Primero:** Es cierto; por tanto se acepta.

**Segundo:** Es cierto; por tanto, se acepta.

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

**Cuarto:** Es cierto; por tanto, se acepta.

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

**Sexto:** Es cierto; por tanto, se acepta.

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

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

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

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

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

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

**Décimo Tercero:** No es un hecho; por tanto, niega.

**Décimo Cuarto:** No consta; por tanto, se niega.

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

**II. Disposiciones que se estiman infringidas y los conceptos de infracción.**

El apoderado judicial de la parte actora alega que el silencio administrativo de la Autoridad del Canal de Panamá, acusado de ilegal, infringe el artículo 46 de la ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de dicha entidad pública.

También estima infringidos el artículo VII, numeral 2, del acuerdo para la Ejecución del artículo IV del Tratado del Canal de Panamá y el artículo X, literal a, numeral 2, de dicho Tratado.

Finalmente, aduce la violación del artículo 2 del decreto ejecutivo 65 de 23 de marzo de 1990, en concordancia con el artículo 1 del mismo instrumento reglamentario.

Los respectivos conceptos de infracción pueden consultarse en las fojas 39 y 40 del expediente judicial.

**III. Descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la autoridad demandada.**

Según observa este Despacho, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por Eduardo Mosquera, a través de su apoderado judicial, persigue que la Autoridad del Canal de Panamá sea condenada al pago de Setenta y Cinco Mil Balboas (B/.75,000.00), en concepto de prestaciones laborales adeudadas, que incluyen vacaciones proporcionales, décimo tercer mes, horas extraordinarias, indemnizaciones por cesantía, cambio de etapas, prima de antigüedad, recargos de Ley, costas y gastos del proceso; sin embargo, tal como lo señaló la autoridad demandada en el informe de conducta rendido oportunamente al Magistrado Sustanciador, en dicho documento no se indica si Eduardo Mosquera es o fue empleado de la Autoridad del Canal de Panamá, o de su predecesora, la Comisión del Canal de Panamá, ni las fechas de su contratación, períodos de vacaciones adeudadas o cuándo se ocasionaron las horas extras, ni se explica por qué razón incluye el cobro del décimo tercer mes, que consiste en un beneficio que no es aplicable en el régimen laboral de la Autoridad del Canal de Panamá, todo lo cual le impidió a la misma dar una explicación al respecto.

No obstante lo anterior, se agrega en dicho informe que entre las 608 formularios que se presentaron en noviembre del año pasado, hay uno que señala que Eduardo Mosquera trabajó en la Comisión del Canal de Panamá del año 1982 a 1999, sin establecer fecha cierta de la prestación de sus servicios, lugar y cargo que desempeñó, ni las razones que dieron lugar a la terminación de la relación laboral; es decir, que no tuvo vinculo laboral con la Autoridad del Canal de Panamá para que pueda demandar a ésta por el cobro de prestaciones laborales supuestamente adeudadas; y, si realmente fue empleado de la Comisión del Canal, no indica en su formulario el por qué no presentó un reclamo laboral al respecto, ya que el sistema de dicha entidad perduró en otros casos de reclamos laborales a través de los arbitrajes que presentaron las unidades negociadoras, en casos de despidos y sanciones disciplinarias. De modo que Mosquera pudo reclamar sus prestaciones laborales, si en verdad no se las pagaron, pero como se desprende de la demanda, ésta es una reclamación colectiva a la cuál él se ha adherido en función de reclamar que se le pague el XIII mes y otros beneficios de la legislación laboral panameña que no les aplica a los empleados de entidades federales americanas.

También se resalta en el informe que no procede admitir una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción por prestaciones laborales, presentando como únicos datos su nombre y número de cédula, sin que el demandante acompañe una prueba de la existencia de la relación laboral con la demandada o que se hubiese dado una sustitución patronal que

justificara asumir responsabilidades por parte de la Autoridad del Canal de Panamá. Expresó el funcionario demandado que si el demandante fue empleado de la Comisión del Canal de Panamá del año 1982 a 1999, como se señala en el formulario, ¿cómo podría la Autoridad del Canal de Panamá demostrarle a la Sala si se le pagaron o no a Eduardo Mosquera las prestaciones que reclama, si esa entidad nunca fue su empleador?; a su modo de ver, estamos ante un proceso que, desde ya, deja a la Autoridad del Canal de Panamá en total indefensión ante las reclamaciones por hechos u omisiones ajenos a esa entidad, de los cuales ella no fue parte y por lo tanto carece de información y de facultad oficiosa para actuar en nombre de dicha agencia extranjera.

Basados en las graves deficiencias probatorias en que ha incurrido la parte actora y al hecho que no se han transcrito en el libelo las disposiciones legales y reglamentarias que se estiman infringidas, este Despacho es del criterio que no se ha acreditado, ni siquiera de manera indiciaria, que se haya producido la infracción de ninguna de las normas invocadas por el actor.

Esta apreciación la sustentamos en las siguientes razones:

1. El artículo 46 de la ley 19 de 11 de junio de 1997, establece que ni el gobierno nacional, ni la Autoridad del Canal de Panamá pagarán ninguna deuda, obligación o compromiso económico contraídos con anterioridad al 31 de diciembre de 1999, salvo que estén respaldados por fondos recibidos para la liquidación de la Comisión del Canal de

Panamá, o que surjan del reconocimiento expreso o de compromiso contraído por el Estado con motivo de la entrega del canal. Contrario al criterio expuesto en el libelo de la demanda, somos del parecer que esta disposición legal, en caso de entenderse que se ha producido el silencio administrativo alegado por el actor, sustentaría a la perfección la negativa tácita, en que se alega incurrió la Autoridad del Canal de Panamá al no dar respuesta expresa a la solicitud que le fue presentada el 19 de noviembre de 2008, toda vez que el demandante no ha demostrado que nos encontramos ante alguno de los supuestos citados en la norma que le permite a la autoridad demandada hacer un pago.

2. Las disposiciones del Tratado del Canal de Panamá que se invocan como violadas no son susceptibles de ser aducidas como infringidas en la jurisdicción contencioso administrativa, que juzga la legalidad de actuaciones administrativas, puesto que forman parte de un instrumento jurídico de carácter internacional, que en ningún momento ha sido incorporado al ordenamiento normativo interno a través de una Ley emitida por el Órgano Legislativo, sino que únicamente fue ratificado por la República de Panamá mediante el plebiscito que ordenaba el artículo 274 de la Constitución Política de la República del año 1972 y el posterior canje con los Estados Unidos de Norteamérica de los respectivos documentos de ratificación del citado Tratado.

Lo anterior resulta igualmente válido en lo que respecta a la aducida infracción de disposiciones contenidas en el Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV de dicho Tratado;

sin embargo, si se entendiese de otra manera, debemos señalar que tales cargos de violación de normas con jerarquía internacional deben ser descartados tomando en cuenta lo siguiente:

a) No se ha infringido, en ningún concepto el numeral 2 del Artículo VII Empleo de Civiles, del Acuerdo para la Ejecución del Artículo IV del Tratado del Canal de Panamá, puesto que el mismo regula una materia inaplicable al tema controvertido, al disponer que de conformidad con los principios de la legislación laboral de la República de Panamá tales reglamentos (refiriéndose a los que debían preparar los Estados Unidos) establecerán preferencia de empleo en todos los niveles para los aspirantes panameños que posean las capacidades y aptitudes requeridas. De acuerdo con tal norma, las Fuerzas de los Estados Unidos procurarían asegurar que el número de nacionales panameños empleados por ellas, en relación con el número total de empleados civiles, se ajustara a la proporción establecida por las leyes panameñas. Asimismo, los términos, condiciones y prerrequisitos para el empleo del personal panameño se ajustarían a los principios generales contenidos en las leyes laborales de la República de Panamá.

b) Por la misma razón señalada en el punto 2, anterior, es decir, debido a su inaplicabilidad al presente caso, estimamos que tampoco se ha producido la infracción del literal a del numeral 2 del Artículo X Empleo en La Comisión del Canal de Panamá, del Tratado del Canal de Panamá, en el cual se dispone que los reglamentos establecerán un sistema

de preferencias en el empleo para los solicitantes panameños que posean la pericia y calificaciones requeridas para el empleo por la Comisión del Canal de Panamá, y que los Estados Unidos de América procurarían asegurar que el número de nacionales panameños empleados por la Comisión del Canal de Panamá, en relación con el número total de sus empleados, se ajustaría a la proporción establecida para las empresas extranjeras conforme a las leyes de la República de Panamá.

4. En cuanto al artículo 2 del decreto 65 de 23 de marzo de 1990, suponiendo que el demandante se refiere al dictado por la Contraloría General de la República que contiene el Reglamento de Determinación de Responsabilidades, en concordancia con su artículo 1, opinamos que mal pueden haberse infringido tales disposiciones reglamentarias que se refieren básicamente a quienes son sujetos de responsabilidad patrimonial frente al Estado y las situaciones en que deben responder en ese concepto, puesto que no se ha acreditado en autos que exista pendiente de cumplimiento algún tipo de obligación de la Autoridad del Canal de Panamá con relación al demandante, y, mucho menos, que alguno de los funcionarios de dicha Autoridad haya incurrido en los supuestos de responsabilidad patrimonial que prevé tal decreto.

Debido a las consideraciones que preceden, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados que integran la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, declarar que NO ES ILEGAL el supuesto silencio administrativo en que incurrió la Autoridad del Canal de Panamá al no contestar la solicitud hecha el 19 de noviembre de 2008 por Eduardo Mosquera, y, en



consecuencia, se nieguen las demás declaraciones solicitadas por éste en la demanda.

**IV. Pruebas.** Aducimos los documentos adjuntos al informe de conducta presentado a ese Tribunal por la autoridad demandada.

**V. Derecho.** Negamos el invocado en la demanda.

**Excepción de prescripción de la acción.**

En el caso del silencio administrativo, este término será contado luego de haber transcurrido los dos meses con los cuales cuenta la Administración para responder a la solicitud incoada por la parte actora, por tanto, luego de verificar tales términos dentro del presente expediente, este Despacho estima que la presente acción se encuentra prescrita.

Esto es así, puesto que la solicitud que da lugar a la existencia del silencio administrativo alegado por la actora, tal como se observa a foja 29 del expediente judicial, fue recibida por la entidad demandada el 19 de noviembre de 2008, razón por la cual el término para la interposición de la presente demanda prescribió el 19 de marzo de 2009, siendo presentada la misma el 20 de marzo de 2009, según está acreditado en la foja 42 del propio expediente.

Debido a lo anterior, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados de la Sala Tercera, de la Corte Suprema de Justicia, declarar **PROBADA** la presente excepción de prescripción de la acción contencioso administrativa de plena jurisdicción ejercida por licenciado Alejandro Pérez,

en representación de Eduardo Mosquera, para que se declare nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo incurrida por la Autoridad del Canal de Panamá.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**