

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número: 1203

Panamá, 18 de julio de 2022

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Indemnización.**

**Contestación de la demanda.**

**Expediente 391672021.**

El Licenciado Julio C. Núñez Grimas, actuando en nombre y representación de **Eduardo Belford Melon**, solicita que se condene al **Estado panameño**, por conducto de la **Autoridad del Canal de Panamá**, al pago de la suma de cuatrocientos trece mil seiscientos sesenta y cuatro balboas con cuarenta y ocho centésimos (B/.413,664.48), por los supuestos daños y perjuicios ocasionados a causa de su destitución ilegal.

**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 indemnización descrita en el margen superior.

**I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II. Disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial del recurrente considera infringidas las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 87 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, relacionado con el derecho a la estabilidad de los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

**B.** Los artículos 34, 35 y 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que señalan, que las actuaciones administrativas deben estar revestidas de los principios del debido proceso y de estricta legalidad; que determina un orden prioritario para la aplicación de las disposiciones jurídicas; y que ningún acto podrá emitirse con infracción de los preceptos legales vigentes (Cfr. fojas 17 a 19 del expediente judicial).

**C.** Los artículos 986, 1644, 1644a y 1645 del Código Civil, normas que en lo sucesivo indican que, quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad; que, quien por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado; que alude al daño causado, el cual comprende tanto los materiales como los morales; y, que el Estado, las instituciones descentralizadas y el municipio son responsables cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponda la

gestión practicada dentro del ejercicio de sus funciones (Cfr. fojas 19 a 22 del expediente judicial);

**III. Antecedentes del caso y descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.**

Según consta en autos, el día 6 de julio de 2005, **Eduardo Belford Melon**, recibió una carta de destitución, al haberse demostrado su culpabilidad en un accidente de tránsito ocurrido mientras operaba un vehículo a motor de la Autoridad del Canal de Panamá, y por el uso indebido del mismo para propósitos no oficiales (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En atención a lo indicado previamente, la Dirección de Recursos Humanos de la entidad demandada, a solicitud del actor reconsideró la decisión de la institución y le aplicó la sanción de treinta (30) días calendarios sin derecho a salario y la condición de cumplir un acuerdo de última oportunidad (AUO), que fue suscrito el 28 de septiembre de 2005; mismo que, entre sus cláusulas profería que el accionante aceptaba su destitución sin notificación previa y en cuyo caso no podría hacer uso al recurso de apelación, si incurría en un nuevo accidente, si se comprobaba el uso indebido de los vehículos de la entidad, si no aprobaba de forma satisfactoria el programa de asistencia o si cometía una falta por mala conducta dentro o fuera de su puesto de trabajo (Cfr. fojas 7 y 8 del expediente judicial).

Con posterioridad a lo antes señalado, y a unos días de expirar la vigencia del acuerdo de última oportunidad (AUO), **Eduardo Belford Melon**, se vio involucrado en un nuevo hecho de tránsito mientras conducía un vehículo de la Autoridad del Canal de Panamá, razón por la

cual, fue destituido de manera directa y sin derecho a recurrir la referida sanción mediante el recurso de apelación, mediante la Nota RHRL-0809 de 2007 de 22 de octubre de 2007 (Cfr. foja 8 del expediente judicial) (Cfr. foja 154 del antecedente judicial).

En virtud de los hechos antes descritos, el activador judicial presentó ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, una Acción de Inconstitucionalidad, que fue resuelta a través del fallo de 7 de abril de 2014, que declaró inconstitucional las frases: “en cuyo caso no podré apelar” y “sin notificación previa”, contenidas en los numerales 3 y 5 del acuerdo de última oportunidad (AUO); por lo que, la Autoridad del Canal de Panamá, a través de la Nota de 13 de enero de 2015, le notificó a **Eduardo Belford Melon**, la decisión del máximo tribunal de justicia y, le señaló las normas de procedimiento de tramitación de quejas y de arbitraje a las que tenía derecho a acceder, de conformidad con la Convención Colectiva, de modo tal, que pudiera hacer efectivo el uso de los medios de impugnación que considerara oportuno (Cfr. foja 8 del expediente judicial) (Cfr. foja 155 del antecedente judicial).

Dentro de ese contexto, podemos observar que, en febrero de 2015, **Eduardo Belford Melon**, interpuso formal recurso de apelación en contra de la nota de destitución; y al respecto, la autoridad nominadora, mantuvo la decisión que dio lugar al caso 010-15 ARB que acabó con el Laudo Arbitral de 18 de julio de 2019 (Cfr. foja 8 del expediente judicial)

Luego de agotar los recursos correspondientes en la vía gubernativa, el 27 de agosto de 2019, el accionante promovió ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, un Recurso de Ilegalidad en contra del acto administrativo referido en el párrafo anterior, al considerar que, el mismo se dictó basado en una interpretación errónea de la Ley; con la parcialidad

manifiesta del árbitro; y en desatención al principio procesal del debido proceso. Y como consecuencia, ese Alto Tribunal, mediante la Sentencia de cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020), declaró lo siguiente:

“...

En consecuencia, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES ILEGAL**, el Laudo Arbitral emitido dentro del caso N°010-15 ARB, incoado por Eduardo Belford contra la Autoridad del Canal de Panamá” (Cfr. fojas 9, 39 a 40 y 70 del expediente judicial).

Con respecto a la ilegalidad decretada por este augusto Tribunal, **Eduardo Belford Melon**, presentó una solicitud de aclaración de sentencia, la cual fue rechazada por improcedente por medio de la Resolución de veintidós (22) de febrero de dos mil veintiuno (2021) (Cfr. fojas 267 a 272 y 275 a 280 del antecedente judicial).

Producto de la decisión de la Sala Tercera de declarar ilegal su destitución, el 29 de abril de 2021, **Eduardo Belford Melon**, a través de su apoderado judicial, interpuso una demanda contencioso administrativa de indemnización sobre la base del numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial que se refiere al supuesto de reparación que nace por los daños o perjuicios que se deriven por actos que la Sala Tercera reforme o anule (Cfr. fojas 5 a 7, 10 y 28 del expediente judicial).

Al respecto, el actor sustenta su demanda en la supuesta infracción del artículo 87 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997; Los artículos 34, 35 y 36 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000; y los artículos 986, 1644, 1644a y 1645 del Código Civil (Cfr. fojas 17 a 22 del expediente judicial).

Como quiera que el recurrente sustenta la infracción de las **normas antes indicadas con similares argumentos analizaremos los cargos en forma conjunta**; así partiremos señalando que la **causa de pedir**; es decir,

el agravio aducido por **Eduardo Belford Melon**, conforme lo expone en su demanda, se deriva del hecho que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020), declaró la ilegalidad del Laudo Arbitral de 18 de julio de 2019, emitido dentro del caso N°010-15 ARB, por el Licenciado Jorge Fabián Gutiérrez, en el proceso arbitral iniciado por el recurrente en contra de la Autoridad del Canal de Panamá, mediante el cual se resolvió mantener la medida adversa de destitución, impuesta al accionante, circunstancia que, según el actor le acarreó y le sigue causando serios daños y perjuicios económicos (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

El abogado del recurrente, con la finalidad de exponer los cargos de infracción de las normas en referencia, da a entender que **la conducta culposa emana de la destitución de Eduardo Belford Melon, que data de hace más de treces (13) años, y que se mantuvo con el Laudo Arbitral de 18 de julio de 2019, mismo que con posterioridad, fue declarada ilegal por la Sala Tercera, sin que la institución le resarciera los perjuicios causados, tal como lo establece las normas legales y reglamentarias de la Autoridad del Canal de Panamá** (Cfr. fojas 9, 11 y 13 del expediente judicial).

En tal sentido, manifiesta el actor que como consecuencia de su destitución, se le produjeron **daños y perjuicios derivados de la pérdida de su puesto de trabajo hace más de trece (13) años, a raíz de la destitución ilegal**, y añade además, que, este proceso le ha lesionado su patrimonio (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En ese mismo contexto y del examen de los cargos de infracción indicado en líneas anteriores, el demandante señala que los supuestos perjuicios ocasionados en su contra, derivan de no haber recibido una

remuneración salarial luego de su destitución; sustento fáctico que se confirma cuando revisamos los hechos de la demanda, en los cuales el apoderado judicial del recurrente manifestó lo siguiente:

“OCTAVO: ...

Estimados Magistrados, el reglamento de la administración de personal de la Autoridad del Canal de Panamá, en la Ley 19 de 11 de junio de 1997, en el artículo 85.8, y en el acuerdo 21 del 5 de Julio de 1999, estableció cómo compensar acciones o medidas injustificadas a empleado o ex empleado (sic) de la Autoridad del Canal de Panamá, es decir, existe en la Ley acuerdo por reglamento de dicha entidad la forma de indemnización de daños por despido injustificado, en virtud de la ilegalidad advertida, **o por salarios caídos que representa lucro cesante que de forma indubitable nos da el derecho a que se declare una indemnización por salarios caídos** en aplicación de las normas previamente citadas.

NOVENO: ...

Con lo anterior, queda plenamente cumplido el requisito reiterado en distintos fallos de la sala tercera y del pleno de la corte suprema, **respecto al pago de salarios caídos a favor de servidores públicos cuyo despido/destitución, sea declarado ilegal por sala tercera de lo Contencioso Administrativo**, lo cual requiere que la ley especial de la institución contemple tales pagos... (Cfr. fojas 11 a 12 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro).

De lo anterior, se observa que la causa medular del reclamo indemnizatorio del actor radica en las consecuencias de la privación del salario que devengaba en la Autoridad del Canal de Panamá, durante el período que **duró su destitución**.

**Una vez expuesto el fundamento del reclamo solicitado por el demandante, este Despacho considera que el mismo debe ser desestimado a la luz de lo que a continuación procederemos a explicar.**

Para una mejor aproximación de nuestro criterio veamos el contenido del numeral 8 del artículo 97 del Código Judicial:

**“Artículo 97:** A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

...

**8. De las indemnizaciones** de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, **por razón de daños o perjuicios causados por actos que esa misma Sala reforme o anule.**

...” (Lo resaltado es nuestro).

Como quiera que en el caso en cuestión se trata de establecer la responsabilidad del Estado, frente a la destitución de **Eduardo Belford Melon**, consideramos oportuno advertir que si bien es cierto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia de cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020), declaró la ilegalidad del Laudo Arbitral de 18 de julio de 2019, emitido por el Licenciado Jorge Fabián Gutiérrez, dentro del caso N°010-15 ARB, en **dicha Sentencia no se reconoció el pago de salarios caídos.**

Al respecto, es oportuno señalar que en reciente **Auto de quince (15) de enero de dos mil veintiuno (2021)**, la Sala Tercera manifestó lo siguiente:

“...

Como se indicó en líneas precedentes, el hecho generador de los daños cuya reparación se solicita, consiste en la emisión del Acuerdo N° 004 de 2 de enero de 2013, por medio del cual la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, dejó sin efecto el nombramiento del señor MARIANO ENRIQUE HERRERA ESCLOPIS del cargo que ocupaba como Secretario en dicha Sala de la Corte, actuación que, posteriormente, fue declarada nula, por ilegal, mediante Sentencia

de 16 de diciembre de 2016, proferida por este Tribunal (fs. 183 - 200 del expediente judicial).

En ese sentido, **el perjuicio patrimonial o económico que alega el demandante, se constituye, en primer lugar, por los salarios y demás emolumentos dejados de percibir desde la fecha de su destitución** hasta que se haga efectivo el reintegro; en segundo lugar, solicita el monto correspondiente a la vigencia expirada durante el periodo de 1972 hasta el 2008, en adición a los años que no le han sido calculados y, por último, el pago de los gastos legales en que éste ha incurrido.

Sobre el particular, **la jurisprudencia de la Sala Tercera ha sido reiterativa en establecer que las demandas indemnizatorias no pueden reconocer salarios caídos y prestaciones conexas, toda vez que las leyes establecen distintas acciones para que una persona pueda tutelar sus derechos, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial y dentro de esta vía, la demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción es la establecida para enmendar los errores en los que pueda recaer la Administración** y cuando el reclamo consiste en el pago de prestaciones que alega tener derecho el actor, es decir, **cuando se solicita el restablecimiento de un derecho subjetivo que estima vulnerado, debe reclamarse ese derecho a través de dicho tipo de demandas** (Cfr. Sentencia de 17 de septiembre de 2018).

...

En relación con los daños materiales que el demandante alega haber sufrido como consecuencia de los "gastos legales de los procesos instaurados", a juicio de la Sala, dicha pretensión no resulta viable, ya que de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 1939 del Código Judicial, **el Estado como persona jurídica de derecho Público, goza de ciertas garantías procesales en el ámbito judicial, tal como lo es la exoneración de ser condenado en costas**; de allí que el pago de los gastos legales en los que las partes incurran durante el proceso no pueden ser exigidos al Estado, ni a los Municipios (Cfr. Sentencia de 26 de junio de 2008).

...

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NO ACCEDE a las pretensiones formuladas en la demanda Contencioso Administrativa de Indemnización**, interpuesta por el Licenciado JUAN CASTILLO, actuando en nombre y representación de MARIANO ENRIQUE HERRERA ESCLOPIS...” (La negrita es de este Despacho).

En consecuencia, observamos que el **daño** reclamado por el actor se sustenta en una pretensión que no es atendible a la luz de los procesos de indemnización, ya que, **el restablecimiento del derecho subjetivo que estima vulnerado, debió reclamarse a través de otro tipo de demanda.**

En este punto, es relevante precisar que la responsabilidad que se le exige al Estado tiene como razón de ser el **daño**; no obstante, de acuerdo al profesor Juan Carlos Henaos, **“el daño es la causa necesaria pero no suficiente para declarar la responsabilidad, esto es, que no siempre que exista daño el Estado habrá de ser responsable”** (Henaos, Juan Carlos. El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad del Estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia. Pág. 38).

Bajo la premisa anterior, la doctrina ha señalado que **“el daño”** se constituye siempre que se configuren sus características, pero su condición primigenia es que sea **antijurídico**, lo que implica que la indemnización solicitada **no corresponda a una carga pública que todo particular debe soportar**, pero además, que el mismo sea, **cierto, concreto o determinado y personal.**

Al respecto, resulta de suma importancia hacer referencia a lo expresado por el autor Wilson Ruiz Orejuela, quien, al manifestarse en relación al daño antijurídico, ha expresado lo siguiente:

“Ahora, **el daño como fundamento esencial de responsabilidad civil, en este caso de la responsabilidad civil extracontractual del Estado, por supuesto debe ser antijurídico, un daño no contemplado por la Ley como carga pública que toda particular deba soportar.** En este punto es propio destacar que **no todo daño es indemnizable, porque la condición primigenia para ello es que sea antijurídico,** pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas... que son verdaderas cargas públicas consagradas en la Ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar. Es precisamente ese umbral de lo que todos los ciudadanos deben asumir en beneficio de la colectividad lo que establece el límite para considerar que el daño se convirtió en antijurídico y superó lo que razonadamente debe tolerar un ciudadano para contribuir al interés colectivo y es en ese momento en que debe valorarse el daño como indemnizable.” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

De la lectura de lo anterior se desprende que el **daño indemnizable es aquel que es antijurídico,** es decir, **aquel que implica a la persona una carga que no estaba obligada a soportar.**

Aunado a lo anterior y en relación con los reclamos indemnizatorios relacionados del cese de una relación laboral, conviene indicar que en el caso Chileno la tesis tradicional ha sido que la reparación del daño, en particular el daño moral **se produciría ante supuestos de despidos abusivos** y, en tal sentido, el autor Sergio Gamonal ha indicado que: “...**Un despido injustificado o erróneo no es, en principio, abusivo. El despido abusivo alude a un despido excepcionalmente antijurídico.**” (Gamonal, Sergio. Evaluación del daño moral por término del contrato de trabajo en el derecho chileno. Revista de derecho (Valparaíso). Versión On Line. Valparaíso, Chile. 2012.)

En abono de lo expuesto debemos indicar que en cuanto a las características genéricas del daño, el autor Orejuela Ruiz haciendo eso de la jurisprudencia Colombiana manifiesta que el mismo “**...debe ser cierto, concreto o determinado y personal...**” (OREJUELA RUIZ, Wilson. Responsabilidad del Estado y sus Regímenes. Ecoe Ediciones. Colombia. 2010.) (La negrita es nuestra).

En la situación en estudio **no se reúnen las anteriores características**, puesto que el **daño reclamado por el actor relativo a las consecuencia de los salarios dejados de percibir** durante el período que duró su destitución **se derivan de una expectativa hipotética que tenía en el sentido que la Sala Tercera procediera a su reconocimiento; sin embargo, como hemos visto ello no ocurrió, de manera que dicho daño tampoco era concreto y determinado, de manera que el daño argumentado por el demandante no configura la responsabilidad del Estado.**

Como hemos señalado, **Eduardo Belford Melon**, en su demanda solicita el pago de la suma de cuatrocientos trece mil seiscientos sesenta y cuatro balboas con cuarenta y ocho centésimos (B/.413,664.48), en concepto de los daños y perjuicios causados, según afirma, por la emisión del precitado Laudo Arbitral, los cuales aluden a emolumentos, cuya petición no prospera a través de un proceso contencioso administrativo de reparación directa como el que ocupa nuestra atención (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Por todas las consideraciones expuestas, esta Procuraduría solicita **al Tribunal se sirva declarar que el Estado panameño, por conducto de la Autoridad del Canal de Panamá, NO ES RESPONSABLE de pagar al demandante** la suma de al pago de cuatrocientos trece mil seiscientos

sesenta y cuatro balboas con cuarenta y ocho centésimos (B/.413,664.48), que éste reclama como resarcimiento por los perjuicios que alega haber sufrido.

#### **IV. Pruebas.**

##### **5.1. Prueba Pericial.**

**Objetamos** la prueba pericial contable propuesta por el actor, por dilatoria e ineficaz a la luz del artículo 783 del Código Judicial, toda vez, que el recurrente solicita que, con la asistencia de peritos en contabilidad se determine entre otras cosas, cuantificar los emolumentos dejados de percibir desde el año 2007, montos correspondientes a daños y perjuicios; a pasar que, junto a su demanda se aportó un informe pericial suscrito por Soledad Eneida castillo, y cuyo reconocimiento ha sido solicitado a este Alto Tribunal.

En ese mismo orden, se **objeta** la prueba pericial psiquiátrica, por ineficaz e inconducente al tenor de lo dispuesto en el artículo 783 del Código Judicial, ya que, el abogado del demandante ha designado como perito a una Psicóloga; cuando este tipo de pruebas corresponde a un profesional idóneo que se desempeña en la rama de la psiquiatría, siendo graduado de Medicina.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, en el evento que se acepten las pruebas periciales en referencia, designamos en representación de la entidad demandada, al Licenciado Alejandro Cuadra, Contador Público Autorizado, con cédula de identidad personal 8-387-186 y al Licenciado Daniel José Alexis Cifuentes, Médico Psiquiatra, con cédula de identidad personal 3-702-1723.

### 5.2. Prueba de Informe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 784 del Código Judicial, conforme al cual incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables; **se objeta** la prueba de informe aducida por el accionante en los numerales 1, 3 y 4 (ordinales d y e) del apartado "**Pruebas de informe...**" de su libelo de demanda.

### 5.3. Prueba documental.


De igual modo, **se objetan** las pruebas documentales contenidas de fojas 155 a 168 del expediente judicial, por incumplir lo establecido en el artículo 833 del Código Judicial.

De conformidad con lo señalado en el artículo 783 del mismo cuerpo legal, **se objetan** los medios probatorios visibles de fojas 73 a 88, 172 y 173 del expediente de marras, por no guardar relación con el caso en estudio.

**V. Derecho:** No se acepta el invocado por el demandante.

**VI. Cuantía:** Se niega la cuantía de la demanda.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
María Lilia Urriola de Ardila

**Procurador de la Administración, Encargada**

  
Anasiris A. Polo Arroyo

**Secretaría General, Encargada**