

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 084

Panamá, 17 de enero de 2023.

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Plena Jurisdicción.**

**Alegatos de  
Conclusión.**

**Expediente 334972022.**

La Licenciada Elba Chávez Arauz, actuando en nombre y representación de **Gregorio González Abrego**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Nota de 10 de febrero de 2022, emitida por la Vicepresidenta de Capital Humano de la **Autoridad del Canal de Panamá**, 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 artículo 61 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 39 de la Ley 33 de 1946, para presentar el alegato de conclusión de la Procuraduría de la Administración dentro del proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción descrito en el margen superior; oportunidad procesal que nos permite reiterar lo expresado en nuestro escrito de contestación de la demanda, al afirmar que no le asiste la razón al señor **Gregorio González Abrego**, en lo que respecta a su pretensión, dirigida fundamentalmente a lograr que se declare nula, por ilegal, la Nota de 10 de febrero de 2022, emitida por la Vicepresidenta de Capital Humano de la **Autoridad del Canal de Panamá**, y para que se hagan otras declaraciones.

En efecto, tal como lo indicamos en la Vista Número 1642 de 4 de octubre de 2022, contentiva de nuestra contestación de demanda, el recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe los artículos 3 y 4 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 y el artículo 81 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Con el fin de sustentar la pretensión, la apoderada judicial del accionante manifiesta que el pago de la prima de antigüedad es un derecho otorgado por la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, incluyendo a aquellos regidos por leyes especiales. Del mismo modo señala que, la **Autoridad del Canal de Panamá** al justificar su negativa, efectúa una indebida aplicación de la norma, debido que el artículo 81 de la Ley 19 de 1997, se refiere solo a las excepciones de aplicación a los trabajadores de la mencionada Autoridad, de las normas nacionales en lo referente al pago de salarios o bonificaciones, y no así, al tema de la prima de antigüedad (Cfr. fojas 4-5 del expediente judicial).

Frente a lo señalado por el accionante, este Despacho reitera su oposición a los cargos de ilegalidad expuestos y a las disposiciones legales que aduce han sido infringidas con la expedición del acto objeto de controversia, según pasamos a explicar de manera conjunta.

En ese sentido, a través de nuestra vista de contestación pudimos constatar que el beneficio de la prima de antigüedad contemplado en los artículos 3 y 4 de la Ley 241 de 13 de octubre de 2021, ciertamente está dirigido a los servidores públicos; sin embargo, en lo que respecta particularmente a la **Autoridad del Canal de Panamá**, es importante tener presente que conforme a nuestro texto constitucional, esta es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, a la cual le corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento o modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, con el principal objetivo de que la citada vía interoceánica funcione de forma segura, continua, eficiente y rentable.

En razón de lo anterior, ha quedado evidenciado que el Canal de Panamá está sometido a un régimen jurídico especial y que privativamente le corresponde reglamentar a la Autoridad que lo administra, por facultad constitucional, en

consecuencia, no le son aplicables a sus trabajadores las normas contenidas en la Ley 241 de 2021, que el actor aduce como infringidas, por ende, tales cargos de ilegalidad quedan totalmente desvirtuados.

Visto lo anterior, al estar sujeto el régimen jurídico del Canal de Panamá, a las reglamentaciones que privativamente se emitan para garantizar el cumplimiento de la misión para lo cual fue creado su ente administrativo, esto es, brindar un servicio al transporte y al comercio marítimo internacional de manera eficiente, **es claro, que ello lleva consigo un tratamiento especial de los trabajadores que laboran dentro de esta vía interoceánica, para ofrecer de forma eficaz el servicio público internacional del cual es responsable.**

En relación con la materia en estudio, es importante reiterar lo dispuesto por el artículo 322 de nuestra Constitución Política, el cual señala lo siguiente:

**“Artículo 322.** La Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los Trabajadores y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha. La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna. Los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa.”

Lo antes expuesto, acredita que el Canal de Panamá está sujeto a un ordenamiento jurídico en materia laboral especial, que está supeditado privativamente a las reglamentaciones que sobre la materia expida la **Autoridad**

**del Canal de Panamá**, como persona jurídica constitucionalmente facultada de forma exclusiva para administrar la citada vía de transporte marítimo internacional.

En ese orden de ideas, podemos recalcar que en relación al régimen laboral especial y de rango constitucional que posee la **Autoridad del Canal de Panamá**, en razón de su autonomía, la Sala Tercera mediante Sentencia de veintidós (22) de agosto de dos mil veintidós (2022), emitió el siguiente pronunciamiento:

“De la norma constitucional arriba transcrita, también se extrae que los litigios laborales entre la Autoridad y sus Trabajadores o los sindicatos deben solucionarse siguiendo los ‘mecanismos’ o procedimientos legalmente establecidos, es decir, aquellos instituidos por Ley y por los Reglamentos que la propia Autoridad dicte, en virtud de **la facultad reglamentaria que la Carta Magna otorga a esa entidad pública**. También se deriva de la norma *ut supra* que ya se trate de un conflicto individual o bien colectivo han de aplicarse procedimientos...

La Ley 19 del 11 de junio de 1997... en su Capítulo V (arts. 81 a 117), desarrolla a mayor profundidad el contenido del artículo 322 constitucional. A manera de ilustración, veamos el contenido del artículo 81 de la Ley 19 de 1997:

...

**La disposición transcrita reitera varios de los elementos contenidos en el artículo 322 constitucional, entre éstos, la especialidad del régimen laboral aplicable.** Así por ejemplo que **los funcionarios, trabajadores y trabajadores de confianza de la Autoridad del Canal y sindicatos, no les son aplicables las disposiciones contenidas en el Código Laboral no en el Código Administrativo, sino las previstas en la Constitución que autorizan el comentado régimen especial, la Ley Orgánica de la Autoridad, los Reglamentos y las Convenciones colectivas pactadas entre la Administración y el Representante Exclusivo o Sindicato de que se trate.** En este sentido cabe señalar que la Ley Orgánica prevé el procedimiento para la tramitación de quejas establecida en la convención colectiva, como la vía adecuada para resolver reclamos de tipo laboral. Por lo tanto, el recurrente no debió, mediante una demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, efectuar este tipo de reclamos por no ser la vía adecuada, sino de que debió recurrir al procedimiento para la reclamación de quejas para el reclamo de su pretensión.

Y es que **las normas legales directamente aplicables son aquellas dictadas en desarrollo de las disposiciones constitucionales y principios sobre el tema del Canal**, es decir, la Ley 19 de 1997 y el Reglamento No.18, de 1 de junio de 1999, expedido por la Junta Directiva de la Institución, 'por el cual se aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá'. Vale destacar, también, el Reglamento No. 22, de 15 de julio de 1999, 'Por el cual se aprueba el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá', el cual en su artículo 1 establece el principio consistente en que 'El régimen laboral especial de la Autoridad está constituido por los reglamentos de administración de personal y de relaciones laborales'.

Por consiguiente, **concluye la Sala que, para el caso que nos ocupa, han de aplicarse con carácter exclusivo y prioritario las disposiciones que rigen para la Autoridad del Canal, dado que la misma se caracteriza por tener un régimen laboral especial y de rango constitucional.**" (El resaltado y subrayado es de este Despacho).

Visto lo anterior, es evidente que han quedado desestimados todos los cargos de infracción aducidos por la apoderada judicial del actor toda vez que, el acto acusado de ilegal, fue emitido por la **Autoridad del Canal de Panamá**, en atención a sus facultades constitucionales y legales.

#### **Actividad Probatoria.**

La Sala Tercera emitió el Auto de Pruebas 855 de veintisiete (27) de diciembre de dos mil veintidós (2022), por medio del cual **admitió** a favor del actor las pruebas documentales aportadas por él y que se encuentran visibles en las fojas 6 y 7, la cuales claramente no configuran la nulidad del acto acusado toda vez que, ninguna de ellas acredita que el demandante goce del beneficio de la prima de antigüedad que aduce (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Así mismo, se observa que el Tribunal **no admitió la prueba de informe planteada por el actor al considerarla redundante, en consecuencia,**

**rechazó su práctica en atención al segundo párrafo del artículo 783 del Código Judicial** (Cfr. foja 45 del expediente judicial).

Visto lo anterior nos permite establecer que no hay nada que logre variar el contenido de la Vista 1642 de 4 de octubre de 2022, por cuyo conducto contestamos la demanda que se analiza, por lo que, somos del criterio que la medida adoptada por la entidad demandada, fue apegada a derecho y conforme a la Ley.

En ese escenario, esta Procuraduría observa que los medios probatorios admitidos en el mencionado auto de pruebas, no logran demostrar que la **Autoridad del Canal de Panamá**, al emitir el acto acusado, hubiese infringido las normas que sustentan el proceso presentado por el señor **Gregorio González Ábrego**, por lo tanto, somos de la convicción que en el negocio jurídico bajo examen, la actividad probatoria del mismo no cumplió con **la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien acciona a confirmar los hechos que dan sustento a su pretensión**; deber al que se refirió la Sala Tercera en la Resolución de **Auto de diez (10) de julio de dos mil diecinueve (2019)**, señalando en torno al mismo lo siguiente:

“Luego del análisis de la normativa aplicable a este caso y analizando cada uno de los aspectos de las supuestas infracciones alegadas por el demandante, **en el expediente no consta que haya aportado las pruebas para desvirtuar la legalidad del acto administrativo atacado. Todo lo anterior fundamentado en las normas relativas en este tema, por lo que las consideraciones presentadas por el demandante no fueron desvirtuadas**, debido a que como lo establece el artículo 784 del Código Judicial, es preciso indicar lo siguiente:

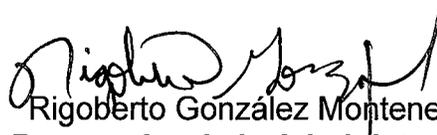
...  
Por ende, **la carga probatoria se encuentra asignada a la parte demandante, quien debía aportar al proceso las pruebas de los hechos necesarios para constituir los hechos que ha enunciado, no se acreditaron, ni se aportaron los documentos necesarios para demostrar los hechos alegados en la demanda.**

En consecuencia, la SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES ILEGAL, El Decreto de Personal N°153-A de 17 de mayo de 29016, emitido por el Ministerio de Seguridad Pública, su acto confirmatorio y se hagan otras declaraciones.

...” (Énfasis suplido).

De la lectura de la citada resolución judicial se infiere la importancia que reviste para la decisión del proceso, el hecho que **el actor cumpla con la responsabilidad de acreditar su pretensión ante la Sala Tercera**, de ahí que en ausencia de mayores elementos de prueba que fundamenten la demanda promovida por el señor **Gregorio González Ábrego**, este Despacho solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Nota de 10 de febrero de 2022, emitida por la Vicepresidenta de Capital Humano de la Autoridad del Canal de Panamá** y, en consecuencia, se desestimen las pretensiones del accionante.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General