

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1320

Panamá, 23 de septiembre de 2021

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría de
la Administración.**

El Licenciado Mario Alexander Gonzalez, actuando en nombre y representación de la **Confederación Gremial de Trabajadores**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. DM-581-2019 de 24 de octubre de 2019, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudimos 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 dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

De conformidad con lo que consta en autos, el Licenciado Mario Alexander González, actuando en nombre y representación de la **Confederación Gremial de Trabajadores**, solicita que se declare nula, por ilegal, la **Resolución No. DM-581-2019 de 24 de octubre de 2019**, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, que reglamenta el artículo 431 del Código de Trabajo (Cfr. fojas 3 y 14-15 del expediente judicial).

II. Normas que se estiman infringidas y los conceptos de las supuestas violaciones.

El apoderado judicial de la Confederación demandante manifiesta que las normas acusadas vulneran las siguientes disposiciones que a continuación pasamos a indicar:

A. Los artículos 431 y 433 del Código de Trabajo, los cuales en su orden establecen que cuando en una misma empresa se presenten dos o más pliegos de peticiones a la vez, se acumularán en uno solo y los trabajadores de la o las empresas, establecimientos o centros de trabajo afectados por el conflicto, designarán una sola representación. Agrega que de no hacerlo en el término de dos (2) días hábiles le corresponderá negociar al sindicato más representativo o al grupo mayoritario de trabajadores, si fuese el caso, y que si los pliegos se refieren a convención colectiva, se deberá aplicar las reglas establecidas en el artículo 402 de este Código (Cfr. fojas 7-9 y 11 del expediente judicial); y

B. El artículo 15 de la Ley 8 de 30 de abril de 1981, el cual señala que durante el período de vigencia de las convenciones colectivas de trabajo no se admitirán pliegos de peticiones que tengan por objeto introducir modificaciones directas o indirectas, o cláusulas nuevas a la convención colectiva. Agrega que la Dirección Regional o General de Trabajo, quedará facultada para rechazar de plano los pliegos inadmisibles conforme esta disposición (Cfr. fojas 9-11 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

De las constancias procesales, se observa que la demanda en estudio fue presentada ante la Sala Tercera el 21 de abril de 2021, ahora bien, al verificar la vigencia del acto administrativo demandado, esta Procuraduría advierte que la **Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral** mediante el informe de conducta

contenido en la Nota No. DM-0277-2021 de 5 de mayo de 2021, señaló lo que a continuación transcribimos:

“... La Resolución No. DM-581-2019, surgió como una necesidad de reglamentar la concurrencia de pliegos de peticiones descritas por el artículo 431 del Código de Trabajo, reglamentación que todas las centrales o confederaciones sindicales del país solicitaron a la Administración del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, instalada el 1 de julio de 2019.

La Resolución, como su nombre lo indica, busca reglamentar los artículos 402 y 431 del Código de Trabajo, principalmente en lo referente a establecer el término de tiempo en el cual se puede considerar que hay concurrencia de pliegos; es decir, el tiempo que debe transcurrir entre el primero y siguientes pliegos de peticiones para que se considere que existe concurrencia.

La confusión que producía no tener certeza de ese tiempo, provocaba incertidumbre entre las organizaciones sindicales y las empresas, pero desde la expedición de la Resolución No. DM-581-2019, el número de concurrencias de pliegos que dilata la negociación colectiva, bajó drásticamente y todos conocen las normas específicas de la concurrencia, que no dan lugar a interpretaciones subjetivas.

En la discusión jurídica acerca de la nulidad de esta Resolución Ministerial, ha operado a nuestro juicio, el fenómeno de la sustracción de materia, ya que se le ha dictado el Decreto Ejecutivo No. 68 de 30 de abril de 2021, que entre otras cosas deroga la Resolución Ministerial No. DM-581-2019; es decir, dicha Resolución ha dejado de existir en el mundo jurídico.

...” (La negrita es nuestra) (Cfr. fojas 36-37 del expediente judicial).

De lo anterior se desprende que, como quiera que el Decreto Ejecutivo 68 de 30 de abril de 2021, el cual se encuentra publicado en la Gaceta Oficial 29278-B de 5 de mayo de 2021, (a través de su artículo 14 deroga en todas sus partes la Resolución No. DM-581-2019 de 24 de octubre de 2019), se emitió posterior a la presentación de la acción, en la situación en estudio nos encontramos ante la figura de la sustracción de materia, tal como lo expondremos a continuación.

Al respecto, es imperante indicar lo normado en el artículo 36 del Código Civil, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 36: Estimase insubsistente una declaración legal por una declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones legales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería.” (Lo resaltado es nuestro).

Del informe de conducta emitido por la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, se infiera que la Resolución No. DM-581-2019 de 24 de octubre de 2019, publicada en la Gaceta Oficial 28895 de 1 de noviembre de 2019, acto objeto de litigio, **fue derogada por el artículo 14 del Decreto Ejecutivo No. 68 de 30 de abril de 2021, publicado en la Gaceta Oficial 29278-B de 5 de mayo de 2021**, es decir, posterior a la acción interpuesta, lo que nos indica que la misma ha dejado de existir en la vía jurídica; razón por la cual este Despacho considera que ha operado el fenómeno jurídico denominado por la doctrina y la jurisprudencia como sustracción de materia, a la que en el campo doctrinal se han referido los autores Beatriz Quintero y Eugenio Prieto en su obra Teoría General del Proceso, señalando lo siguiente en torno a dicho fenómeno:

“Una vez que se ha generado un proceso, la pretensión procesal determina su mantenimiento, esto es, su subsistencia, hasta cuando el tratamiento que a la pretensión deba darse haya alcanzado su finalidad instrumental.

La pretensión determina la conclusión de un proceso, cuando esta reclamación de parte deja de existir por algún acontecimiento que jurídicamente tenga asignada tal eficacia. La desaparición de la pretensión lleva consigo la eliminación del proceso en forma paralela.

Si la pretensión queda satisfecha el proceso ha llegado a su fin normal y concluye por sentencia. Si la pretensión procesal sin llegar a quedar satisfecha desaparece, por ejemplo por acto de disposición que la vuelve su objeto y la revoca íntegramente, el proceso se extingue a sí mismo, tornando injustificada su ulterior continuación.” (QUINTERO, Beatriz y Eugenio, PRIETO. Teoría General del Proceso. Tomo I. Edit. Temis. Santa Fe de Bogotá. pág. 288). (La subraya es nuestra).

Este Tribunal mediante la **Sentencia proferida el 16 de septiembre de 2019**, se pronunció en torno a esta figura jurídica en los siguientes términos:

“ ...

En consecuencia jurídica de dicha cancelación, **es que la resolución que concede la licencia queda sin efecto, por lo tanto, con ello, sí se extingue el objeto de la presente acción contencioso de nulidad**, puesto que no es posible, examinar la legalidad del artículo 16 del punto primero de la Resolución AN No. 1442-ELEC de 15 de enero de 2008, que regula las condiciones de la misma.

Dentro de este marco jurídico, este Tribunal concluye que se extinguió el objeto que motivó la presentación de la acción contenciosa administrativa de nulidad, produciéndose así el fenómeno jurídico conocido como sustracción de materia.

Cabe señalar que, la doctrina ha definido la sustracción de materia como un medio anormal de extinción del proceso, constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de existir, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión, no habiendo vencedor ni vencido. Con relación a la inexistencia de la pretensión y la figura de sustracción de materia, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 30 de octubre de 1998, expresó lo siguiente:

‘Para resolver, resulta pertinente hacer algunas anotaciones en torno al fenómeno procesal conocido como sustracción de materia.

Siguiendo al autor Jorge Peyrano, el procesalista panameño Jorge Fábrega, define la sustracción de materia como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito’ (PEYRANO, Jorge. Citado por FABREGA, Jorge. ‘La sustracción de materia’, en Estudios Procesales. Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 1195).

De igual forma, el Doctor Jorge Fábrega, ha señalado que la jurisprudencia ha denominado ‘sustracción de materia’, como el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto. Asimismo, hace alusión

que el juzgador al reconocer que el proceso deviene sin objeto, en atención al principio de economía procesal, lo lógico sería que no continué con la tramitación del juicio, y ponga fin al proceso...

En tales circunstancias, y de acuerdo a la doctrina sistemáticamente reconocida por esta Corporación Judicial sobre las causas que producen el fenómeno de sustracción de materia, esta Sala está imposibilitada de pronunciarse sobre un asunto que, en la actualidad, carece de materia justiciable.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE SE HA PRODUCIDO EL FENÓMENO JURÍDICO DE SUSTRACCIÓN DE MATERIA en la Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad**, presentada por los apoderados judiciales de la sociedad Petrolera Nacional S.A., para que se declare nulo, por ilegal, el artículo 16 del punto primero de la Resolución AN No. 1442-ELEC de 15 de enero de 2008, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), y **ORDENA** el archivo del expediente." (La negrita es de esta Procuraduría).

Por todo lo expuesto, solicitamos respetuosamente a ese Tribunal se sirva declarar que en la presente causa se ha producido el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** y, en consecuencia, se ordene el archivo del expediente.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 361582021