

ENTRADA Nº 917812020

DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA DE NULIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO VÍCTOR MANUEL COLLADO SÁNCHEZ, EN REPRESENTACIÓN DE LA **CENTRAL NACIONAL DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CNTP)**, PARA QUE SE DECLAREN NULOS, POR ILEGALES, LOS ARTÍCULOS 1, 2, 3, 4, 5 Y 7 DEL DECRETO EJECUTIVO Nº 228 DE 3 DE DICIEMBRE DE 2020, EMITIDO POR EL MINISTERIO DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, treinta (30) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Víctor Manuel Collado Sánchez, quien actúa en nombre y representación de la **CENTRAL NACIONAL DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CNTP)**, ha presentado Demanda Contencioso-Administrativa de Nulidad, para que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo Nº 228 de 3 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se autorizan reuniones virtuales de las estructuras de las Organizaciones Sindicales.

Mediante el acto administrativo impugnado, se establece lo siguiente: autorizar reuniones virtuales de las estructuras de las Organizaciones Sindicales –a través de plataformas digitales existentes-, con la presencia de un representante del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; la prohibición para las Asambleas Generales de abordar temas relacionados con la elección de nuevos miembros de la Junta Directiva; prorrogar la vigencia de las Juntas

Directivas de todas las Organizaciones Sindicales existentes, por el término de un (1) año, entre otras disposiciones.

I. POSICIÓN DE LA PARTE ACTORA. NORMAS LEGALES QUE SE ESTIMAN VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES.

Como se indicara en párrafos anteriores, la pretensión formulada en la Demanda por la parte actora, consiste en que se declaren nulos, por ilegales, los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

De acuerdo al apoderado judicial de la accionante, la actuación atacada regula las Asambleas Generales de las Organizaciones Sindicales, a través de la modalidad virtual, con abiertas violaciones al Código de Trabajo, a los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, y a la libertad sindical de dichas Organizaciones. De igual forma, señala que la prohibición de abordarse temas de elección de directivos en las Asambleas Generales virtuales, representa una intromisión en asuntos pertenecientes a la soberanía de los Sindicatos.

En ese sentido, indica que han sido violados el artículo 358 (numerales 8 y 13), 362 (numeral 11) y 374 del Decreto de Gabinete N° 252 de 1971, mediante el cual se aprobó el Código de Trabajo; así como el artículo 35 de la Ley N° 38 de 2000, y el artículo 111 de la Ley N° 45 de 1967, mediante la cual se aprueba el Convenio N° 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.

En primer término, la demandante denuncia como infringido el numeral 8 del artículo 358 del Decreto de Gabinete N° 252 de 1971, que aprobó el Código de Trabajo, y que establece como uno de los contenidos de los Estatutos de las Organizaciones Sociales, la forma de convocar a una Asamblea General y la época de celebración de las Asambleas Ordinarias. Así, considera que la

presencia de un funcionario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en dichas reuniones, implica un papel interventor de la Autoridad administrativa en la autonomía de las Organizaciones Sociales.

En segundo lugar, la parte actora señala como vulnerado el numeral 13 del artículo 358 del mencionado Decreto de Gabinete N° 252 de 1971, que aprobó el Código de Trabajo, y que señala como otro de los elementos de los Estatutos de las Organizaciones Sociales, las demás estipulaciones que se consideren convenientes incluir.

En ese sentido, se indica que, de ser aconsejable la celebración de las Asambleas Generales por medio de plataformas digitales, lo prudente era instar o promover la reforma de los Estatutos de las Organizaciones Sociales, a fin de contemplar las reuniones virtuales.

Por otro lado, la parte demandante estima violado el numeral 11 del artículo 362 del Decreto de Gabinete N° 252 de 1971, que señala las funciones privativas de la Asamblea General de la Organización Social. De esta forma, considera que la presencia de un funcionario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en las reuniones virtuales, no reviste las características de un simple observador, y, por el contrario, busca que aquél brinde detalle o informe de las incidencias ocurridas en las Asambleas Generales, desconociendo la soberanía de la Organización Social ordenada por la Ley.

Seguidamente, la accionante denuncia como infringido el artículo 374 del Decreto de Gabinete N° 252 de 1971, que establece que el período de los miembros de la Junta Directiva de la Organización Sindical, así como los de los representantes sindicales, serán establecidos en los Estatutos de la referida Organización.

Así, indica que la prórroga en la vigencia de las actuales Juntas Directivas Sindicales, sin relación alguna con la vigencia de la crisis sanitaria temporal, representa una violación al régimen interno de los Sindicatos.

Por otra parte, la parte demandante estima violado el artículo 35 de la Ley N° 38 de 2000, que establece el orden jerárquico en que deben ser aplicadas las disposiciones jurídicas en los actos que profieran las Entidades públicas.

De esta forma, considera que la obligatoriedad de la presencia de un funcionario del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en las reuniones virtuales, adiciona elementos y requisitos en la celebración de actos internos de los Sindicatos, que no están contemplados en el Código de Trabajo, y, por tanto, se transgrede la facultad reglamentaria otorgada al Órgano Ejecutivo.

Por último, la parte actora denuncia como vulnerado el artículo 111 de la Ley N° 45 de 1967, mediante la cual se aprueba el Convenio N° 87 de 1948 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, por considerar que –ni aún ante la gravedad de la emergencia global sanitaria-, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral podía atribuirse la facultad para interferir en el régimen interno de los Sindicatos.

II. INFORME DE CONDUCTA DE LA MINISTRA DE TRABAJO Y DESARROLLO LABORAL.

De la Demanda instaurada se corrió traslado a la señora Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que rindiera un Informe explicativo de su actuación, el cual fue recibido por insistencia el día 22 de junio de 2021 en la Secretaría de la Sala Tercera, en virtud del artículo 481 del Código Judicial, al haber sido presentado en exceso al término de cinco (5) días que establece el artículo 57 de la Ley Contencioso-Administrativa.

III. OPINIÓN DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN.

Mediante Vista N° 1381 de 4 de octubre de 2021, visible de fojas 45 a 52 del Expediente, el representante del Ministerio Público estima que, se ha podido constatar que la actuación sobre la cual se presenta la Demanda Contencioso-

Administrativa de Nulidad, ha dejado de existir en la vida jurídica, tal como fue originalmente concebida, al haber sido su articulado modificado o derogado por el Decreto Ejecutivo N° 232 de 29 de diciembre de 2020, emitido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, lo que conlleva la configuración del fenómeno jurídico conocido como Sustracción de Materia, el cual ha sido reconocido por la Sala Tercera mediante Sentencia de 16 de septiembre de 2019.

IV. DECISIÓN DE LA SALA.

Cumplidos los trámites que corresponden a este tipo de Proceso, procede la Sala a decidir el fondo de la pretensión planteada por la parte demandante.

COMPETENCIA:

En primer lugar, resulta relevante señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer de la Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad promovida por la **CENTRAL NACIONAL DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CNTP)**, a través de apoderado judicial, con fundamento en lo que dispone el artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 97, numeral 1, del Código Judicial.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante es una persona jurídica, que comparece en defensa del interés general, en contra de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, expedido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, circunstancia que la legitima para promover la Acción examinada.

Por su lado, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es una Entidad del Estado que, en ejercicio de sus atribuciones expidió el acto demandado,

razón por la cual se encuentra legitimada como sujeto pasivo en la Acción bajo estudio.

ANÁLISIS DEL PROBLEMA JURÍDICO Y DECISIÓN DE LA SALA:

Como se encuentra plasmado en párrafos anteriores, la parte actora demanda la nulidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, mediante el cual se autorizan reuniones virtuales de las estructuras de las Organizaciones Sindicales.

En ese sentido, como se indicara en párrafos anteriores, la accionante alega que, con la actuación administrativa impugnada, la Autoridad laboral busca regular las Asambleas Generales de las Organizaciones Sociales, a través de la modalidad virtual, en abierta violación al Código de Trabajo, a los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, y a la libertad sindical de dichas Organizaciones.

La Corte, al adentrarse en el estudio del Expediente, de las constancias procesales y del acto acusado de ilegalidad, verifica que se ha producido un hecho jurídico, posterior a la Acción, que deviene en la ausencia de objeto de la misma.

Advierte esta Corporación de Justicia que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, proferido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, no se encuentran vigentes tal cual fueron impugnados de ilegalidad, por haber sido modificados o revocados por un acto administrativo posterior emitido por la misma Autoridad, como lo indica el señor Procurador de la Administración en su Vista Fiscal N° 1381 de 2021, visible de fojas 45 a 52 del Expediente.

Así, **mediante el Decreto Ejecutivo N° 232 de 29 de diciembre de 2020**, expedido por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y publicado en la Gaceta Oficial N° 29186-B de 29 de diciembre de 2020, **se**

modifican y derogan disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, proferido por la misma Entidad pública, y que constituye precisamente el acto administrativo atacado.

En ese sentido, resulta relevante referirse al mencionado Decreto Ejecutivo N° 232 de 29 de diciembre de 2020, el cual en su parte pertinente establece lo siguiente:

“Artículo 1. El artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 2020, queda así:

Artículo 1. Se autoriza la realización de reuniones de Junta Directiva y de Asambleas Generales de las Organizaciones Sindicales, utilizando la metodología virtual a través de las plataformas digitales existentes, las cuales tendrán la misma validez jurídica que las reuniones y Asambleas Generales presenciales.

Artículo 2. Se deroga el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 2020.

Artículo 3. Se deroga el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 2020.

Artículo 4. El artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 2020, queda así:

Artículo 4. Las Asambleas Generales presenciales convocadas para elegir nuevos directivos sindicales y/o representantes sindicales, deberán realizarse en cumplimiento de las normas vigentes sobre distanciamiento y demás medidas sanitarias expedidas por el Ministerio de Salud y las normas contenidas en el Código de Trabajo

Las Asambleas Generales virtuales convocadas para elegir directivos o representantes sindicales, deberán acogerse a las normas del Código de Trabajo y las contenidas en el presente Decreto Ejecutivo.

Artículo 5. Se deroga el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 2020.

Artículo 6. El artículo 7 del Decreto Ejecutivo No. 228 de 3 de diciembre de 2020, queda así:

Artículo 7. El acta de la Asamblea General virtual deberá contener la descripción del sitio web y/o la plataforma, la fecha y la hora que fue utilizada para la realización de la asamblea y deberá ser acompañada de una captura de la pantalla del dispositivo utilizado, que muestre a los participantes y la lista de asistencia generada por la plataforma en donde se realizó dicha Asamblea General ...”.

En primer término, como se observa de la transcripción del Decreto Ejecutivo N° 232 de 29 de diciembre de 2020, dicha actuación administrativa proferida por la Autoridad laboral, **derogó los artículos 2, 3 y 5 del Decreto**

Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, que habían sido atacados de ilegalidad en el Proceso Contencioso Administrativo bajo estudio.

Por otro lado, el referido Decreto Ejecutivo N° 232 de 29 de diciembre de 2020, **modificó –de forma sustancial-, distintas disposiciones del acto administrativo demandado, entre las cuales destacan los artículos 1, 4 y 7** (impugnados a través de la Acción de Nulidad bajo análisis), cuyas reformas fueron transcritas en párrafos anteriores; y, se observa que las mismas giran medularmente sobre los reparos en que la parte actora sustentó su Demanda Contencioso-Administrativa, como es el caso de la presencia de un representante del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en las Asambleas Generales de las Organizaciones Sindicales, la obligación de obtener autorización previa de la Autoridad laboral para realizar reuniones en las cuales se pretendía la elección de algún miembro de las Juntas Directivas, así como la obligación de entregar una grabación de dichas Asambleas Generales, entre otros.

En virtud de ello, como se desprende de las constancias procesales, resulta evidente que se ha producido la extinción del objeto de la Demanda de Nulidad instaurada por la actora, por razón de la ausencia de objeto de lo pedido que, a su vez, impide al Tribunal de expedir una Decisión sobre el fondo del negocio, en razón que las disposiciones demandadas han sido modificadas o suprimidas del ordenamiento jurídico mediante reforma posterior.

En adición a lo anterior, es conveniente resaltar que, en virtud del artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 232 de 29 de diciembre de 2020, las nuevas normativas estarían vigentes hasta el día 30 de junio de 2021, por lo cual es claro que las mismas han cesado sus efectos jurídicos en la actualidad.

En ese sentido, este Tribunal concluye que se ha configurado el fenómeno jurídico conocido como Sustracción de Materia, contenido en el artículo 992 del Código Judicial -aplicable de forma supletoria en el presente

Proceso por disposición del artículo 57c de la Ley Contencioso-Administrativa-, y que establece lo siguiente:

"Artículo 992. En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo de las pretensiones objeto del proceso ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que haya sido probado oportunamente."

Lo anterior ha sido examinado con anterioridad por la Sala Tercera, a través de distintos Pronunciamientos, entre los que destaca la **Sentencia de 20 de septiembre de 2018**, en la cual se señaló lo siguiente:

“Al adentrarnos al examen de los cargos de ilegalidad aducidos por el demandante, esta Sala procedió a la revisión del expediente administrativo, lo que permitió advertir, a foja 34, que previo a la presentación del escrito contentivo de esta demanda, lo cual se materializó el 17 de marzo de 2017, la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre emitió la Resolución No.1112591 de 17 de octubre de 2014, por cuyo conducto cancela el contenido de la Resolución No. 1104334 de 23 de mayo de 2014, acusada de ilegal, a través de la cual se concesionó el Certificado de Operación 4T-02678 a favor de José Rafael Contreras Morales, debido a que éste transfirió todos los derechos de ese certificado.

En razón de lo anterior, el 2 de febrero de 2017, mediante la Resolución No.1177984, dicha institución concesiona el aludido Certificado de Operación 4T-02678 a favor de Roselda Cecilia Newboll, situación que conlleva a concluir que, tal como lo ha manifestado el señor Procurador de la Administración, **en el presente proceso ha desaparecido el objeto litigioso, configurándose de esta manera el fenómeno jurídico denominado obsolescencia procesal o sustracción de materia, el cual ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia de esta Sala ...”.**

...

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo 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 denominado como **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta por el Magíster Luis Carlos Lezcano Navarro, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.1104334 de 23 de mayo de 2014, emitida por la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, que confiere el Certificado de Operación N°4T-02678 a José Rafael Contreras Morales y, en consecuencia, **ORDENA** el archivo del expediente”. (lo resaltado es del Tribunal)

Por consiguiente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA SUSTRACCIÓN DE MATERIA** dentro de la Demanda Contencioso-

Administrativa de Nulidad interpuesta por la **CENTRAL NACIONAL DE TRABAJADORES DE PANAMÁ (CNTP)**, a través de apoderado judicial, para que la Sala Tercera declare nulos, por ilegales, los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 228 de 3 de diciembre de 2020, emitido por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**