REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-
Panamá, siete (7) de octubre de dos mil dieciséis (2016).-

VISTOS:

El licenciado Eduardo Rodríguez en representación de la **Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC),** ha presentado **demanda contencioso administrativa de nulidad**, con el objeto de que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia declare que es nula, por ilegal, la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos y la demanda

Según se sigue de las constancias que integran el presente expediente, los hechos que dan origen a la controversia pueden sintetizarse así:

1. Que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en contravención de la Ley, creó un Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva, sin tener

potestad, toda vez que es competencia de la Asamblea Nacional, a través de Ley crear los mismos.

2. Por tales razones, la pretensión formulada por la parte actora consiste en que declare nula por ilegal, la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que crea el Juzgado Ejecutor de dicha institución.

II. NORMAS QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS

El representante legal de la parte actora señala que el acto impugnado viola las sucesivas disposiciones legales, por los siguientes motivos:

1. El artículo 6 del Decreto de Gabinete No. 269 de 16 de julio 1970, en virtud que solo se le permite al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral dentro de sus funciones consisten en organizar la institución, y asignarle las funciones a sus dependencias a través de reglamentos.

2. El artículo 1777 del Código Fiscal porque la facultad del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, según el Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970, es adoptar acciones de carácter estrictamente organizativas, lo cual es distinto a la creación de una jurisdicción especial de cobro denominada jurisdicción coactiva, la cual debe ser a través de Ley.

3. El artículo 1076 del Código Fiscal, porque es del criterio que está prohibido realizar erogaciones con cargo a fondos públicos, sin que exista la partida presupuestaria correspondiente, porque según el artículo 268 de la Constitución Política, todos los ingresos y los gastos de tales fondos deben estar previstos en el Presupuesto General del Estado de jurisdicción coactiva, a pesar que no tenía esa potestad.

4. El artículo 222 de la Ley No. 74 de 11 de octubre de 2011, porque el artículo 4 de la resolución impugnada, crea cargos en la estructura orgánica del

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral que no estaban estructurados, por tanto no existían partidas para los mismos.

5. El artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, toda vez que el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral se extralimitó de sus funciones y omitió las funciones asignadas en la Ley, y creó un Juzgado Ejecutor.

6. El numeral 2, del artículo 52 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, en virtud de que el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral, carecía de competencia para crear un Juzgado Ejecutor dentro de la Institución.

III. POSICIÓN DE LA ENTIDAD DEMANDADA

De la demanda instaurada se corrió traslado al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para que rindiera su informe explicativo de conducta mediante Nota No. 539-DM-2014 de 7 de julio de 2014, en el cual indican que mediante Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, se creó el Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva dentro de la estructura organizar, con fundamento en lo contemplado en el Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970, que le asigna al Misterio funciones jurisdiccionales.

Continúa indicando que la creación de las dependencias administrativas dentro de la estructura organizativa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, siempre son evaluadas por el Ministerio de Economía y Finanzas que otorga la viabilidad para su creación luego del estudio, análisis y criterios técnicos. Ello significa que la creación de las dependencias no queda a la discrecionalidad de la institución sino está sujeta a la valoración jurídica de le entidad correspondiente.

Advierte que el tema presupuestario no fue violado porque la vigencia del Juzgado fue posterior a la emisión de la Ley de presupuesto, sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas permitió la viabilidad del Juzgado Ejecutor del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, señalando que estaba sujeto a la

disponibilidad presupuestaria y financiera de la Institución, al igual que a las medidas de control fiscal establecidas en el Presupuesto General del Estado vigente.

Por último, señala que la creación del Juzgado Ejecutor se efectuó para cumplir con los Convenios Internacionales que Panamá ha suscrito, como el Convenio No. 167 de OIT, relativo a la seguridad y salud en la construcción.

Ante tales hechos, termina indicando que es del criterio que la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, no es ilegal.

IV. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Mediante Vista No. 544 de 22 de octubre de 2014, el representante del Ministerio Público, solicita a la Sala que se sirva de declarar que es ilegal, la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, por las siguientes razones:

> "....**el Decreto de Gabinete 249 de 1970 ni ninguna otra legislación autoriza al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral para crear juzgados ejecutores, y la creación de dicho juzgado se produjo con fundamento en un acto administrativo que es jerárquicamente inferior a la ley**, es decir, la Resolución DM116-2012 de 15 de junio de 2012, objeto de reparo, por lo que la misma es violatoria de los artículos 34 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 2000 y 1777 del Código Judicial, los que, de manera respectiva, se refieren al principio de legalidad, al vicio de nulidad absoluta cuando los actos administrativos son dictados por autoridades carentes de competencia y al hecho de que la jurisdicción coactiva la pueden ejercer los servidores públicos a quienes las Ley le atribuya el ejercicio de cobro.
> ...
> En relación con este segundo argumento, este Despacho observa que el acto administrativo acusado de ilegal no infringe el artículo 1076 (numeral 1) del Código Fiscal, relativo a los requisitos para que sea válida una erogación del Tesoro; ni el artículo 222 de la Ley 74 de 11 octubre de 2011, según el cual no se podrá tramitar la adquisición de bienes y servicios si en el presupuesto no se cuenta con la partida asignada especifica que autoriza el gasto, debido a que estos aspectos no requieren ser incluidos en la norma que autorice la creación de una

dependencia ministerial; materia que debe ser tramitada por la institución mediante los mecanismos que contemplan las normas de ejecución presupuestaria, como la solicitud de crédito extraordinario o el traslado de partida presupuestaria.

La violación de los artículos 34 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 2000 y 1777 del Código Judicial constituye un motivo suficiente para que esta Procuraduría solicite respetuosamente a los Magistrados que se sirvan declarar que **ES ILEGAL, la Resolución DM116-2012 de 15 de junio de 2012, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**. "

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Una vez cumplidos los trámites previstos para estos procesos, corresponde a los integrantes de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia pasar a dirimir el fondo del presente litigio.

COMPETENCIA DE LA SALA:

En primer lugar, resulta necesario señalar que esta Sala de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de la acción contencioso-administrativa de nulidad promovida por la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), 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 y el artículo 42A de la Ley No. 135 de 1943, conforme fue reformado por la Ley No. 33 de 1946.

LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA:

En el caso que nos ocupa, la demandante como persona jurídica que comparece en defensa de la legalidad del contenido de la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, razón por la cual se encuentra legitimada para promover la acción examinada.

Por su lado, el acto demandado fue emitido por Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, entidad estatal, con fundamento en el Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio de 1970 y sus modificaciones, como sujeto pasivo en el presente proceso contencioso-administrativo de nulidad.

DECISIÓN DE LA SALA

Para resolver en el fondo el asunto planteado, las Sala previamente hace las siguientes consideraciones:

En primer lugar, observa la Sala que el problema jurídico de la presente acción de nulidad consiste en determinar si el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, a la luz del principio de estricta legalidad se encontraba revestido de la facultad para instaurar la jurisdicción de cobro coactivo dentro de dicha entidad centralizada del Estado.

El acto demandado lo constituye la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, decretó lo siguiente:

"....

DECRETA

Artículo Primero: Crear dentro de la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, **la unidad administrativa denominada "JUZGADO EJECUTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA",** en el nivel auxiliar de apoyo de la estructura organizativa, el cual tendrá mando y jurisdicción a nivel nacional.

Artículo Segundo: Que el "JUZGADO EJECUTOR DE JURISDICCIÓN COACTIVA", tendrá como objetivo principal tramitar la cancelación inmediata de la multa por incumplimiento de las normas laboras y permitir arreglos de pago a las empresas infractoras.

Artículo Tercero: Las funciones que ejercerá el Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva serán las siguientes:

....

72

> Artículo Cuarto: El Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva, estará conformado por once (11) funcionarios, cuyos cargos serán los siguientes:
>
> ....
>
> Artículo Quinto: Se elaborará un manual de funciones y procedimientos, en donde se establecerán los procesos y trámites del "Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva", los formularios a utilizar, así como todas las funciones inherentes al tema.
>
> Artículo Sexto: Autorizar a la Dirección de Planificación a través de su Departamento de Planificación Institucional, para que en la medida que sea necesario se actualice el Manual de Funciones y Procedimientos, con el objeto de incorporar técnicas o cambios, para mejorar las gestión institucional."

El demandante indica que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, creó dentro de la estructura orgánica de la institución, la unidad administrativa denominada "*Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva*", cuyo propósito es establecer conformación de ese Despacho, la adecuación del Manual de Funciones, la cancelación inmediata de la multa por incumplimiento de las normas laborales y permitir los arreglos de pago a las empresas infractoras de tales disposiciones, a pesar que el Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio de 1970, que dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, únicamente permite que el funcionamiento y la organización interna de cada una de las dependencias del Ministerio se realicen conforme a la potestad reglamentaria.

De allí que, el actor es de la opinión que el Ministerio violó el principio de estricta legalidad, porque emitió la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, sin tener la facultad para crear juzgados ejecutores y asignarles funciones, a pesar que es a través de la Ley que le atribuye a los servidores públicos el ejercicio de cobro coactivo.

Igualmente, alega que el Ministerio de Trabajo creó un Juzgado Ejecutor sin tomar en cuenta el Presupuesto General del Estado, las partidas de gastos

para afrontar las erogaciones derivadas de los sueldos y otras remuneraciones del personal que lo integran.

La autoridad demandada, por su parte indica que el acto impugnado fue emitido conforme a Ley, toda vez que, la entidad estatal creó el Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, con fundamento en lo contemplado en el Decreto de Gabinete No. 249 de 16 de julio de 1970, en atención a las funciones jurisdiccionales asignadas al Ministro, contrario a lo señalado por la parte demandante.

Por otro lado, señala que la creación de las dependencias no queda a la discrecionalidad de la institución sino está sujeta a la valoración jurídica de le entidad correspondiente, es decir del Ministerio de Economía y Finanzas, en ese orden de ideas, alega que si bien el Ministerio de Economía y Finanzas permitió la viabilidad del Juzgado Ejecutor del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, señalando que estaba sujeto a la disponibilidad presupuestaria y financiera de la Institución, al igual que a las medidas de control fiscal establecidas en el Presupuesto General del Estado, no se ha violado la Ley de Presupuesto porque esta fue emitida posteriormente al acto impugnado.

Ante tales hechos, y luego de revisado las constancia procesales este Tribunal considera preciso referirnos al alcance del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas, toda vez que el problema jurídico consiste en determinar si el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, se encontraba revestido de la facultad para instaurar la jurisdicción de cobro coactivo dentro de dicha entidad centralizada del Estado.

En ese sentido, el autor **Roberto Dromi** en su obra titulada "Derecho Administrativo", ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebírselo como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial

para su existencia. Se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (Dromi, Roberto, Derecho Administrativo, 12 Edición, Ciudad Argentina-Hispania Libros-2009, página 1111)

Por otra parte sobre este tema, el **Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa** en su obra "Tratado de Derecho Administrativo", ha manifestado que "El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores –bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar lo anterior que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo." (Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, Cuarta Edición, Universidad Externado de Colombia, página 54)

Ahora bien, frente a este escenario es preciso señalar que el citado principio de legalidad a que se refiere la parte actora, se encuentra recogido en el artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio 2000, el cual indica lo siguiente:

> "Artículo 34. **Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán** con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad **y con apego al principio de estricta legalidad.** Los Ministros y las Ministras de

> Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición ...". (El subrayado es nuestro)

En ese sentido, se advierte que la Resolución No. DM116-2012 de 15 de junio de 2012, según consta en su parte motiva fue expedida en atención a la facultad investida del Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral para crear, eliminar, reformar y/o reorganizar las diferentes Direcciones, Departamentos y Secciones que forman la estructura organizativa de la institución, la cual se encuentra establecida en el Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio de 1970, al igual, que la entidad estatal debía modernizar su estructura orgánica fundamentada en el artículo 9 de la Ley No. 68 del 26 de octubre de 2010, que a letra dice:

> "Artículo 9: **En las obras de construcción deberá permanecer un oficial de seguridad del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuyo salario deberá ser pagado mensualmente por el promotor, constructor o contratista que será asignado por el Ministerio de acuerdo con la magnitud el valor de la obra**.
>
> El incumplimiento de esta disposición será sancionado con la suspensión inmediata de la obra y con una multa de mil balboas (B/. 1,000.00) a veinte mil balboas (B/. 20,000.00), progresivamente, de acuerdo con la reincidencia en la falta, tomando en cuenta el valor de la obra de construcción.
>
> **Esta materia será reglamentada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, de acuerdo con la recomendación de la Comisión Tripartita integrada por la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)."

Ahora bien, luego de examinar la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio 1970 y sus

modificaciones, se determina que sus facultades son regladas según lo estipulado en los artículos 3 y 9, y dentro de las cuales no se observa la de instaurar la jurisdicción de cobro coactivo dentro de dicha entidad centralizada del Estado.

Sobre la potestad administrativa reglada, el autor José Araujo-Juárez en su obra "Derecho Administrativo" (Parte General), se refiere al tema de la potestad administrativa, en donde señala que "*La potestad administrativa de un órgano o ente administrativo será reglada, cuando la norma jurídica predetermina en forma completa las condiciones de su ejercicio, o sea, cuando el ordenamiento jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano o ente administrativo debe hacer en un caso concreto*".

Aunado al hecho que, la jurisdicción coactiva es una función jurisdiccional asignada a un organismo público o a un funcionario administrativo determinado, para que, sin recurrir a la autoridad judicial, haga efectiva, por la vía ejecutiva, las deudas expresas, claras y exigibles a favor de la entidad pública que ejerce dicha institución. Los actos proferidos por los funcionarios de la jurisdicción coactiva se pueden calificar como actos administrativos jurisdiccionales, porque son dictados en el ejercicio de una función jurisdiccional.

Sobre este tema el autor panameño **Doctor Jorge Fábrega** en su obra "Diccionario de Derecho Procesal Civil", ha señalado que el cobro coactivo es para el cobro de impuestos y otros créditos fiscales, el cual existe en varios países lo que se conoce como jurisdicción coactiva, con funcionarios propios que en primera instancia deciden respecto a la obligación, y cuyas resoluciones son impugnables mediante la vía contenciosa administrativa; y que es mediante Ley que se le atribuye el ejercicio del cobro coactivo a los funcionarios, quienes procederán ejecutivamente de conformidad con las normas legales sobre la materia. Por lo tanto, define la jurisdicción coactiva como la facultad que esta investida la administración para hacer efectivas las obligaciones o créditos que

tengan las personas, denominada en algunos ordenamientos bajo la discutida y dudosa denominación de "jurisdicción coactiva", y advierte que considera que se trata en el fondo de una jurisdicción fiscal distinta de la función administrativa. (Fábrega, Jorge, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Plaza & Janés, Editores Colombia S.A., páginas 209-212, 642)

Esto es así porque el artículo 1777 del Libro Segundo *"Procedimiento Civil"*, Título XIV "*Procesos de Ejecución*", Capítulo VIII "*Proceso de Cobro Coactivo*", del Código Judicial, establece:

> "Los funcionarios Públicos, lo Gerentes y Directores de Entidades Autónomas o Semiautónomas y demás entidades públicas del **Estado a quienes la Ley atribuya el ejercicio del cobro coactivo**, procederán ejecutivamente en la aplicación de la misma de conformidad con las disposiciones de los Capítulos anteriores y demás normas legales sobre la materia. ...".

En consecuencia, esta Corporación de Justicia es del criterio que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral no tiene la facultad para instaurar la jurisdicción de cobro coactivo, porque dicho ejercicio es atribuido mediante Ley, y, la Ley Orgánica del Ministerio, Decreto Ejecutivo No. 249 de 16 de julio de 1970 y sus modificaciones, no contempla que se le otorga dicha función.

Por tales motivos, el acto impugnado viola el contenido del artículo 1777 del Código Judicial, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, y por tanto, la Resolución No.DM116-2012 de 15 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral es nula, por ilegal.

Demostradas las infracciones de las normas expuestas, en los términos alegados por la parte actora, la Sala Tercera se abstiene de emitir mayores consideraciones sobre el resto de las normativas consideradas vulneradas con la expedición del acto recurrido.

78

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES NULA, POR ILEGAL,** la Resolución No.DM116-2012 de 15 de junio de 2012, expedida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, dentro de la demanda de nulidad interpuesta por el licenciado Eduardo Rodríguez, en representación de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC).

NOTIFÍQUESE,

ABEL AUGUSTO ZAMORANO
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

SECUNDINO MENDIETA
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY _____ DE _____ DE 20_____

A LAS _____ DE LA _____

A _____

_____
Firma

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 2398 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 31 de octubre de 20 16

SECRETARIA