

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



Vista Número 544

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 22 de octubre de 2014

**Proceso contencioso  
administrativo de  
nulidad**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración**

El Licenciado Eduardo Rodríguez Jr., actuando en representación de la **Cámara Panameña de la Construcción**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución DM116-2012 de 15 de junio de 2012, 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.**

Acudo 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 en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Las disposiciones que se aducen infringidas.**

El apoderado judicial de la actora manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

**A.** El artículo 6 del Decreto de Gabinete 269 de 1970, el cual en realidad corresponde al Decreto de Gabinete 249 de 16 de julio de 1970, Orgánico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que establece que dicha entidad está integrada por los órganos superiores de dirección, los organismos consultivos y de coordinación, los organismos de asesoría, el organismo de servicios administrativos y los organismos técnicos de ejecución con las Direcciones Generales y los Departamentos que determina ese decreto de gabinete o los que se establezcan posteriormente mediante disposiciones legales (Cfr. foja 10 del expediente judicial);

**B.** El artículo 1777 del Código Judicial que señala que los funcionarios públicos, 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 (Cfr. foja 11 del expediente judicial);

**C.** El artículo 1076 (numeral 1) del Código Fiscal, de acuerdo con el cual uno de los requisitos para que sea válida una erogación del Tesoro es que en el presupuesto haya sido aprobada la partida o que se haya abierto el crédito adicional correspondiente (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

**D.** El artículo 222 de la Ley 74 de 11 de octubre de 2011 “Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2012”, que expresa que no se podrá tramitar la adquisición de bienes y servicios si en el presupuesto no se cuenta con la partida asignada específica que autoriza el gasto, ni se podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido previamente con la formalización del registro presupuestario de esta obligación (Cfr. foja 14 del expediente judicial); y

**E.** Los artículos 34 y 52 (numeral 2) de la Ley 38 de 2000, los que, de manera respectiva, se refieren a los principios que informan al procedimiento administrativo general; y que se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando los actos administrativos son dictados por autoridades incompetentes (Cfr. fojas 15-16 del expediente judicial).

## **II. Breves antecedentes del caso y concepto de la Procuraduría de la Administración.**

De acuerdo a las constancias del expediente que ocupa nuestra atención, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral expidió la Resolución DM116-2012 de 15 de junio de 2012, a través de la cual se crea dentro de la estructura orgánica de esa institución la unidad administrativa denominada “Juzgado Ejecutor de Jurisdicción Coactiva”, cuyo propósito es establecer las funciones y la

conformación de ese Despacho, la adecuación del Manual de Funciones, la cancelación inmediata de la multa por incumplimiento de las normas laborales y permitir arreglos de pago a las empresas infractoras de tales disposiciones (Cfr. el reverso de la foja 23 al reverso de la 24 del expediente judicial).

El 21 de octubre de 2013, la Cámara Panameña de la Construcción, a través de apoderado judicial, presentó ante la Sala la demanda que dio origen al proceso en examen, cuyo objeto es obtener la nulidad de la Resolución DM116-2012 de 15 de junio de 2012 (Cfr. foja 5 del expediente judicial).

1. Al sustentar el concepto de violación, el abogado de la accionante manifiesta que el artículo 6 del Decreto de Gabinete 249 de 1970 únicamente permite que el funcionamiento y la organización interna de cada una de las dependencias del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se efectúen de conformidad con lo establecido en normas legales o los reglamentos que se emitan conforme a la potestad reglamentaria. En adición, señala que el artículo 1777 del Código Judicial es claro al indicar que es la ley la que le atribuye a los servidores públicos el ejercicio del cobro coactivo, por lo que estima que el Ministerio infringió el principio de estricta legalidad, puesto que al emitir la resolución objeto de controversia se extralimitó en sus funciones, ya que carece de facultad legal para crear juzgados ejecutores y asignarle funciones (Cfr. fojas 11, 12, 16 y 17 del expediente judicial).

Una vez analizado este primer argumento utilizado por la parte actora para sustentar su pretensión, este Despacho advierte que le asiste la razón, pues, **la facultad para el ejercicio de la potestad coactiva debe ser otorgada por una ley.**

En el proceso que ocupa nuestra atención, observamos que 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 la ley le atribuya el ejercicio del cobro coactivo**.

2. Por otra parte, la parte actora expresa que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral 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 y para cubrir otros gastos propios de un organismo de esa naturaleza. Añade, que los funcionarios que formarían parte del mencionado juzgado no estaban considerados en la estructura orgánica del Ministerio ni tampoco los salarios que percibirían y no se puede perder de vista que la Resolución DM116-2012 de 15 de junio de 2012, acusada de ilegal, se emitió con posterioridad a la Ley de Presupuesto de ese año, de lo que se infiere que esas erogaciones no estaban estimadas presupuestariamente (Cfr. fojas 14-15 del expediente judicial).

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 de 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 específica 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.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 668-13