

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 954

Panamá, 14 de septiembre de 2016.

**Proceso Contencioso
Administrativo
de Nulidad.**

La Licenciado Edilberto Méndez Rodríguez, actuando en representación del **Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución 211-SRI-14 de 19 de diciembre de 2014, emitida por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, su acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones.

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

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

I. Antecedentes.

El día 7 de abril de 2014, Guillermo Elías Quijano Castillo, representante legal de la empresa Productos Panameños S.A., a través del Licenciado José T. Vásquez G., presentó un proyecto de Reglamento Interno de Trabajo para su aprobación en el Departamento de Reglamento Interno de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. foja 72 del expediente judicial).

Mediante la Nota 410-SRI/14 de 21 de abril de 2014, se ordenó corregir dicho Reglamento Interno de Trabajo al Licenciado José T. Vásquez G., apoderado especial de la empresa Productos Panameños, S.A., en cuanto al

contenido y orden que debe poseer el proyecto y los artículos faltantes en el mismo (Cfr. fojas 72 - 73 del expediente judicial).

El 10 de junio de 2014, se corrió traslado del proyecto de Reglamento Interno a los trabajadores de la empresa en mención a fin que presentaran sus objeciones (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

Así las cosas, el 16 de junio de 2014, el Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá, a través de su apoderado especial, presentó sus objeciones y recomendaciones al proyecto de reglamento presentado por la empresa Productos Panameños, S.A. (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

A través de la Nota 980-SRI-14 de 8 de septiembre de 2014, el Departamento de Reglamento Interno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, le solicitó al apoderado especial de la empresa Productos Panameños, S.A., se sirviera corregir el proyecto de Reglamento Interno de conformidad a las observaciones realizadas, a lo que se le dio cumplimiento el día 30 de octubre de 2014, motivo por el cual el proyecto de Reglamento Interno en mención fue aprobado mediante la Resolución 211-SRI-14 de 19 de diciembre de 2014 (Cfr. foja 73 del expediente judicial).

El 13 de enero de 2015, el Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá, a través de su apoderado especial, presentó ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral una petición para que se declarara la nulidad de la Resolución 211-SRI-14 de 19 de diciembre de 2014, mediante la cual se resolvió aprobar el Reglamento Interno de la sociedad Productos Panameños S.A., por haber supuestamente incurrido en infracciones al ordenamiento jurídico, la cual fue resuelta mediante la Resolución 108-SRI-15 de 30 de marzo de 2015, la que dispuso rechazar de plano la solicitud de nulidad de la resolución anterior (Cfr. fojas 14 - 17 del expediente judicial).

El 24 de abril de 2015, el apoderado especial del Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución 108-SRI-15 de 30 de marzo de 2015, al cual se le dio respuesta a través de la Resolución DM-332-2015 de 15 de julio de 2015, la que dispuso rechazarlo de plano (Cfr. fojas 12 - 13 del expediente judicial).

El día 13 de enero de 2016, el Licenciado Edilberto Méndez Rodríguez, actuando en nombre y representación del Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá interpuso una demanda contencioso administrativa de nulidad en contra de la Resolución 211-SRI-14 de 19 de diciembre de 2014, utilizando como fundamento, entre otras cosas, que el articulado del Reglamento Interno de Trabajo de la sociedad **Productos Panameños, S.A.**, fue diseñado por el empleador de manera abusiva y fuera de los límites del ordenamiento jurídico; el cual aún así fue aprobado por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral** sin examinar a fondo su contenido (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

II. Normas que se aducen infringidas.

El apoderado judicial del sindicato recurrente alega que la **Resolución 211-SRI-14 de 19 de diciembre de 2014**, dictada por el **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral**, es nula, por ilegal, puesto que infringe los artículos **2, 182, 184, 185** y **197** del Código de Trabajo, los cuales, en este mismo orden establecen que las disposiciones de dicho código son de orden público, y obligan a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional; que el reglamento interno de trabajo será elaborado por el empleador de acuerdo con las leyes, decretos, convenciones, contratos vigentes que le afecten, costumbres y usos de la empresa; que cuando el empleador pretenda obtener del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral la modificación del reglamento interno de trabajo, será indispensable poner la solicitud respectiva en conocimiento del sindicato o

grupo de trabajadores. Sin embargo, tratándose de la modificación de normas las cuales se refieren los ordinales 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 185, será requisito necesario el previo consentimiento del sindicato de trabajadores respectivo; y, en su defecto, el de los trabajadores de la empresa; que el reglamento interno de trabajo no podrá vulnerar los derechos consignados en los contratos y convenciones de trabajo o mantenidos por los usos de la empresa, que tengan los trabajadores al momento de la aprobación de dicho reglamento y; que las condiciones del contrato de trabajo solamente podrán ser modificadas por la convención colectiva de trabajo y el reglamento interno de trabajo en los casos y con las limitaciones previstas en el Código de Trabajo y por el mutuo consentimiento, permitiéndose la alteración siempre que no conlleve directa o indirectamente una disminución, renuncia, dejación o adulteración de cualquier derecho reconocido a favor del trabajador (Cfr. fojas 6 – 8 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Una vez examinados los cargos de ilegalidad en los que se sustenta la pretensión en contra de la resolución demandada, los cuales analizaremos de manera separada, este Despacho se aboca a intervenir, en interés de la ley, advirtiendo que, conforme se demostrará, **no le asiste la razón al demandante**; criterio que basamos en las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación.

Al analizar la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención, podemos observar que el recurrente alega que el acto objeto de reparo vulnera, entre otros artículos, el **182** del Código de Trabajo el cual dispone que el reglamento interno de trabajo será elaborado por el empleador de acuerdo con las leyes, decretos, convenciones, contratos vigentes que le afecten, costumbres y usos de la empresa; ya que, según ésta, la costumbre durante años era que los trabajadores laboraban horarios fijos de 6:00 a.m. a 2:30 p.m. y de

3:00 p.m. a 10:30 p.m. y no se rotaban los turnos; es decir, los trabajadores que entraban a laborar a las 6:00 a.m. no se le rotaba el turno hacia el turno de las 3:00 p.m. y viceversa.

De igual manera, indica la actor que los trabajadores recibían el pago de sus salarios de manera semanal, lo que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral modificó al aprobar el reglamento interno; ya que de conformidad a éste el pago de los salarios ahora serán realizados de manera quincenal, a saber los días quince (15) y treinta (30) de cada mes (Cfr. fojas 6 – 7 del expediente judicial).

Antes de iniciar con el análisis del caso que ocupa nuestra atención, resulta importante tomar en consideración lo dispuesto en los artículos 180 y 181 del Código de Trabajo, los cuales son del tenor siguiente:

“Artículo 181. ...

El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en cumplimiento de los artículos 183 y 184 del Código de Trabajo **solo podrá objetar o desaprobar las disposiciones del reglamento interno de trabajo que viole lo dispuesto en los artículos 182 y 190 del Código de Trabajo.**

...” (El resaltado es nuestro).

En este sentido, el artículo 182 del Código de Trabajo establece lo siguiente:

“Artículo 182. El reglamento interno de trabajo será elaborado por el empleador de acuerdo con las leyes, decretos, convenciones, contratos vigentes que le afecten, costumbres y usos de la empresa, conforme a la tramitación señalada en el artículo siguiente.”

Por otro lado, el artículo 190 del mismo cuerpo legal es del tenor siguiente:

“Artículo 190. Se prohíbe la aprobación de reglamentos internos de trabajo que contengan condiciones de prestación de servicios que puedan afectar la salud y seguridad del trabajador. “

De la lectura de los artículos arriba citados se desprende sin mayor dificultad que el reglamento interno de trabajo sólo se podrá objetar o desaprobar si el mismo vulnera lo dispuesto en los artículos **182 y 190 del Código de**

Trabajo, por lo que el examen a fin de determinar si el mismo cumple o no con la normativa que le permita surgir jurídicamente, se limita al análisis del cumplimiento, o no, de los artículos arriba indicados.

Dicho lo anterior, este Despacho se opone a lo indicado por el recurrente; ya que si bien éste alega que se han vulnerado costumbres que por años han sido reconocidas por el empleador, no es menos cierto que no reposa en el expediente constancia alguna que permita acreditar la existencia de las supuestas costumbres en las que el actor fundamenta su accionar.

Lo anterior, resulta importante ponerlo de manifiesto; ya que, si bien el artículo 182 del Código de Trabajo indica que el reglamento interno de trabajo será elaborado por el empleador de acuerdo con las leyes, decretos, convenciones, **contratos vigentes que le afecten, costumbres y usos de la empresa**, lo cierto es que no reposa en autos elementos de convicción que permitan contrastar el contenido de las disposiciones contenidas en el reglamento interno con documentación alguna en la que se haga constar, por utilizar el mismo ejemplo utilizado por el recurrente, la forma de pago y los horarios de trabajo.

Dentro de este contexto, debemos tener presente que todo acto administrativo se encuentra revestido de una presunción de legalidad, motivo por el cual corresponde a los accionantes ejercitar las acciones, así como presentar las pruebas que permitan dejar sin efecto la presunción antes mencionada, ejercicio que no observamos que se haya efectuado en la vía administrativa por parte del accionante, en lo que respecta a los cargos de violación del artículo 182 del Código de Trabajo.

El **artículo 184** del Código de Trabajo al que hace alusión el sindicato en su demanda, establece que cuando el empleador pretenda obtener del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral la modificación del reglamento interno de trabajo, será indispensable poner la solicitud respectiva en conocimiento del sindicato o

grupo de trabajadores. Sin embargo, tratándose de la modificación de normas las cuales se refieren los ordinales 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 185, será requisito necesario el previo consentimiento del sindicato de trabajadores respectivo, y en su defecto, el de los trabajadores de la empresa (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En relación a esta norma, el recurrente señala que su violación se da de forma directa por aplicación indebida; ya que el artículo 96 del reglamento interno establece que *“el empleador se reserva el derecho de modificar el presente Reglamento Interno de Trabajo con el consenso de la mayoría de los TRABAJADORES...”*, desconociendo al Sindicato de Trabajadores Gráficos de Panamá, con el agravante que el concepto de mayoría no se aplica en materia de Reglamentos Internos de Trabajo, sino, solamente, en caso de pliegos de peticiones, para la celebración de Convenciones colectivas y la ejecución de huelgas (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

A fin de poder lograr una mejor aproximación a la norma que el recurrente alega ha sido vulnerada, consideramos importante citar el artículo 96 del Reglamento Interno de Trabajo, el cual es del tenor siguiente:

“Artículo 96. EL EMPLEADOR se reserva el derecho de modificar el presente Reglamento Interno de Trabajo con el consenso de la mayoría de LOS TRABAJADORES, según las indicaciones contenidas en el artículo 184 del Código de Trabajo.

‘Artículo 184: Cuando el empleador pretenda obtener del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral la modificación del reglamento interno de trabajo, **será indispensable poner la solicitud respectiva en conocimiento del sindicato o grupo de trabajadores.** Sin embargo, tratándose de la modificación de las normas a los cuales se refieren los ordinales 1, 2, 3, 5 y 7, del artículo 185, **será requisito necesario el previo consentimiento del sindicato de trabajadores respectivo**, y en su defecto, el de los trabajadores de la empresa.

Cuando se trate de solicitudes de modificaciones con el objeto de subsanar omisiones en el reglamento, bastará que la respectiva solicitud sea puesta en conocimiento **del sindicato** o grupo de trabajadores.

En todos los casos será necesario cumplir con los requisitos señalados en el artículo 183.' " (El resaltado es nuestro).

En cuanto a la supuesta violación del **artículo 184** del Código de Trabajo, debemos indicar, que si bien el artículo 96 del reglamento interno indica que *el empleador se reserva el derecho de modificar el presente Reglamento Interno de Trabajo con el consenso de la mayor de LOS TRABAJADORES*, no es menos cierto que dicha reserva **se encuentra condicionada al cumplimiento de lo establecido en el artículo 184 del Código de Trabajo**, tal y como el propio reglamento interno lo indica al incluir una transcripción del artículo en mención y a través del cual se establece el procedimiento para realizar modificaciones al reglamento interno.

Atendiendo a lo antes expuesto, consideramos que el artículo 184 del Código de Trabajo no ha sido vulnerado a través del acto objeto de reparo.

El **artículo 185** del Código de Trabajo alegado por el demandante, dispone que el reglamento interno no podrá vulnerar los derechos consignados en los contratos y convenciones de trabajo o mantenidos por los usos de la empresa, que tengan los trabajadores al momento de la aprobación de dicho reglamento (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Indica el sindicato recurrente que producto de la aprobación de la Resolución 211-SRI-14 de 19 de diciembre de 2014, los derechos consignados en los contratos de trabajo o reconocidos en virtud de los usos y costumbres de la empresa han sido suprimidos arbitrariamente a través de la emisión del acto objeto de reparo (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Este Despacho no comparte los criterios de violación alegados por el actor puesto que no ha acreditado la existencia de los supuestos derechos que han sido vulnerados a través de la resolución cuya legalidad se cuestiona.

Tal y como mencionamos en párrafos que anteceden, no podemos perder de vista que corresponde a los recurrentes asumir la carga procesal que establece el artículo 784 del Código Judicial, que obliga a quien demanda a acreditar los hechos que dan sustento a su pretensión, máxime si el acto acusado de ilegal se presume como legal hasta tanto se presenten los elementos que permitan dejar sin efecto dicha presunción.

El **artículo 197** del Código de Trabajo aducido por el actor, establece que las condiciones del contrato de trabajo solamente podrán ser modificadas por la convención colectiva de trabajo y por el reglamento interno de trabajo en los casos y con las limitaciones previstas en el Código de Trabajo y por el mutuo consentimiento. La alteración a la que hacen alusión las líneas que anteceden se permitirán siempre que no conlleven directa o indirectamente una disminución, renuncia, dejación o adulteración de cualquier derecho reconocido a favor del trabajador (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

El recurrente es de la opinión que la norma arriba indicada ha sido vulnerada en forma directa por comisión, ya que, ni en un reglamento interno de trabajo, ni en una convención colectiva de trabajo resulta viable alterar condiciones de trabajo, cuando impliquen directa o indirectamente una disminución, renuncia, dejación o adulteración de cualquier derecho reconocido a favor del trabajador (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Tal y como hemos mencionado en párrafos que anteceden, el actor no ha presentado documentación alguna en donde se acredite la existencia y reconocimiento de los derechos que alega han sido vulnerados a través del acto

objeto de reparo, motivo por el cual no puede darse por probado la violación de derechos que no hayan sido acreditado en el proceso.

El **artículo 2** del Código de Trabajo alegado en la demanda, indica en su primer párrafo que las disposiciones de dicho código son de orden público, y obligan a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Indica el recurrente que el artículo al que hacemos alusión fue vulnerado de forma directa por comisión; ya que, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral aprobó un reglamento interno de trabajo que infringe el orden público y autoriza a la empresa Productos Panameños, S.A., a alterarle las condiciones de trabajo a sus colaboradores y conculcarles sus derechos reconocidos por la ley (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Al analizar el concepto de la violación del artículo 2 del Código de Trabajo podemos observar que el mismo carece de los mismos elementos a los que hasta ahora hemos hecho alusión; ya que el recurrente habla de alteración de condiciones de trabajo, así como violación de derechos reconocidos; sin embargo, no los acredita, situación que hace imposible determinar la veracidad de los hechos en los que sustenta sus pretensiones, motivo por el cual tampoco consideramos que le asista la razón en lo que respecta a la violación de este artículo.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL** la **Resolución 211-5121-14 de 19 de diciembre de 2014**, emitida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, y en consecuencia, se niegue el resto de las pretensiones solicitadas en la demanda.

IV. Pruebas

Nos **oponemos** a la admisión de las pruebas visibles de foja 14 a 17 y de 18 a 27 del expediente; ya que fueron presentadas en copia simple lo que impide su admisión puesto que no reúnen las condiciones de autenticidad establecidas en el artículo 833 del Código Judicial.

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


Mónica I. Castillo Arjona
Secretaria General

Expediente 33-16