

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



Vista Número 106

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 18 de marzo de 2014**

**Proceso Contencioso  
Administrativo  
de Nulidad**

**(Incidente de Nulidad).**

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

El Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en calidad de gestor oficioso de la **Central Unitaria de Trabajadores (CUT)**, interpone incidente de nulidad dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad promovido por el Licenciado Mario Alexander González, en representación de la **Confederación Gremial de Trabajadores (CGT)**, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1 de 4 de abril de 2006, emitida por el **Órgano Ejecutivo**, por conducto del **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. Antecedentes**

La agrupación en formación denominada Central Unitaria de Trabajadores, por intermedio de apoderado judicial, presentó ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral una solicitud para ser reconocida como una organización social, inscrita en los libros que la institución ha destinado para ello (Cfr. foja 8 del expediente judicial número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

Al conocer sobre la solicitud formulada, el Órgano Ejecutivo, por conducto del referido ministerio, dictó la Resolución 1 de 4 de abril de 2006, por medio de la cual admitió la solicitud de inscripción de la agrupación antes mencionada y ordenó su inscripción en el libro de registro de las Organizaciones Sociales de

dicha entidad (Cfr. foja 8 del expediente judicial número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

El 8 de noviembre de 2011, la Confederación Gremial de Trabajadores, representada judicialmente por el Licenciado Mario Alexander González, propuso ante la Sala una demanda contencioso administrativa de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la resolución descrita en el párrafo anterior, la cual fue admitida por el Tribunal mediante Providencia de 17 de noviembre de 2011, a través de la cual también se ordenó enviar una copia de la demanda a la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral, a fin de que rindiera un informe explicativo de conducta, y se dispuso correrle traslado a la Central Unitaria de Trabajadores y a la Procuraduría de la Administración para que se pronunciaran al respecto (Cfr. foja 12 del expediente judicial número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

En virtud de lo anterior, la Sala realizó las gestiones pertinentes para notificar al representante legal de la Central Unitaria de Trabajadores; no obstante, las mismas resultaron infructuosas, razón por la cual el 31 de enero de 2012 dicho Tribunal fijó el edicto emplazatorio número 04-012, el cual fue publicado durante los días lunes 12, martes 13, miércoles 14, jueves 15 y viernes 16 de marzo de 2012 en el periódico de circulación nacional La Estrella de Panamá (Cfr. fojas 27 a 30 y 32 a 37 del expediente judicial número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

El 2 de abril de 2012, el Licenciado Carlos Ayala Montero, actuando en calidad de gestor oficioso de la Central Unitaria de Trabajadores, presentó ante la Sala un recurso de apelación en contra de la providencia que admitió la demanda de nulidad presentada por la Confederación Gremial de Trabajadores en contra de la Resolución 1 de 4 de abril de 2006, sustentando su posición, entre otros argumentos, en el hecho que la jurisdicción idónea para demandar la inscripción

de una organización sindical es la laboral y no la contencioso administrativa, por lo que, según expresa, esta última carece de competencia para conocer el objeto litigioso (Cfr. fojas 38 a 40 del expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

Posteriormente, en informe secretarial de fecha 31 de julio de 2012 la Sala dejó constancia de que transcurrió el término de diez días contados a partir de la última publicación del edicto emplazatorio número 04-012, sin que el tercero interesado, esto es, la Central Unitaria de Trabajadores, hubiese comparecido al proceso por medio de apoderado, razón por la cual resolvió designar a la Licenciada María Delgado Rayo como defensora de ausente de la mencionada organización social, quien tomó posesión del cargo el 30 de agosto de 2012, contestó la demanda y solicitó la suspensión del proceso hasta que se fijaran las expensas de la litis y se hiciera la consignación respectiva (Cfr. fojas 41 a 43 del expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

En razón de lo antes indicado, el Tribunal procedió a fijar en B/.400.00 las expensas de litis de la defensora de ausente designada y suspendió el proceso hasta que se consignaran las mismas a su favor. A continuación, esta última, mediante memorial recibido en la Sala el 8 de mayo de 2013 solicitó que se levantara la medida de suspensión del proceso, ya que la parte actora había consignado las expensas de litis a su nombre, petición a la cual accedió el Tribunal (Cfr. fojas 46 a 50 del expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

En este contexto, el Licenciado Carlos Ayala Montero, en su carácter de gestor oficioso de la Central Unitaria de Trabajadores, interpuso el 27 de septiembre de 2013 el incidente de nulidad en estudio dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad instaurado por el Licenciado Mario Alexander González, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1 de 4 de

abril de 2006, el cual fundamenta, entre otros hechos, en que a pesar de haber presentado un poder en calidad de gestor oficioso y un recurso de apelación en contra de la providencia que admitió la demanda, la Sala no se pronunció al respecto ni fijó la cuantía de la caución que debía presentar (Cfr. fojas 1 a 2 del cuaderno judicial).

## **II. Concepto de la Procuraduría de la Administración**

Al efectuar un análisis de los argumentos en los que se sustenta el presente incidente de nulidad; de la normativa que regula la materia; y de las actuaciones que reposan en el expediente que contiene el proceso contencioso administrativo de nulidad interpuesto por el Licenciado Mario Alexander González, en representación de la Confederación Gremial de Trabajadores, para que se declare nula por ilegal, la Resolución 1 de 4 de abril de 2006, dictada por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, esta Procuraduría es del criterio que el Licenciado Carlos Ayala Montero, carece de legitimación procesal para actuar en nombre y representación de la organización social denominada Central Unitaria de Trabajadores y, en consecuencia, no puede interponer el incidente de nulidad que ocupa nuestra atención, por las razones de hecho y de Derecho que exponemos a continuación:

Tal como lo señalamos en los antecedentes, el abogado, en carácter de gestor oficioso, presentó un recurso de apelación en contra de la Providencia de 17 de noviembre de 2011, por medio de la cual la Sala admitió la demanda de nulidad que dio origen al proceso contencioso administrativo descrito en el párrafo anterior; sin embargo, el mismo no se constituyó formalmente en apoderado judicial de la Central Unitaria de Trabajadores, por no haber cumplido íntegramente los requisitos para la gestión oficiosa establecidos en el artículo 642 del Código Judicial, el cual se aplica de manera supletoria por remisión expresa del artículo 36 de la Ley 33 de 1946, cuyo tenor es el siguiente:

**“Artículo 642.** Por regla general, ninguno de puede representar a otro en proceso, sino con poder otorgado con las formalidades legales; pero para notificarse de una demanda, contestarla, y para proponer o contestar alguna acción, incidente o recurso, cuando de no hacerlo pueda la parte sufrir gran perjuicio, no se necesita poder.

Cualquiera puede hacerlo, dando caución a satisfacción del juez de que la parte por quien habla lo aprobará como hecho por ella misma en el término hasta de dos meses, prorrogables por causa justificada hasta por un mes más a prudente arbitrio del juez.” (La subraya es de este Despacho).

De acuerdo con lo que se desprende del sentido literal de la norma transcrita, la gestión oficiosa es de carácter extraordinario y únicamente puede ejercerse si se presentan las siguientes características: a) que la parte a favor de quien se ejerce pueda sufrir graves perjuicios por la falta de actuación; b) que se consigne caución a satisfacción del juez de la causa; y c) que se presente ratificación de la parte representada respecto a lo actuado por el gestor oficioso, dentro del término establecido (Cfr. Sentencia de 23 de mayo de 2003 de la Sala Primera de lo Civil).

Al confrontar estos presupuestos con las constancias incorporadas al expediente principal, observamos que desde el 2 de abril de 2012, cuando el Licenciado Carlos Ayala Montero, en calidad de gestor oficioso, interpuso el recurso de apelación en contra de la providencia de admisión de la demanda, no presentó caución, tal como lo estipula la norma, ni solicitó al Tribunal que fijara el monto de la misma (Cfr. fojas 38 a 61 del expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

También, advertimos que desde la fecha antes indicada comenzaba a correr el término de dos meses que señala el artículo 642 del Código Judicial para que la parte representada, en este caso, la Central Unitaria de Trabajadores, aprobara la gestión oficiosa del Licenciado Ayala Montero; no obstante, dicho término venció sin que esta última haya ratificado lo actuado por él (Cfr. fojas 38 a

40 y 41 del expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

Por consiguiente, al no darle cumplimiento a dos de los requisitos establecidos en el artículo 642 del Código Judicial, la gestión oficiosa realizada por el mencionado abogado nunca surtió eficacia, de ahí que su actuación carece de validez jurídica.

Por tal razón, mediante Providencia de 1 de agosto de 2013 el Tribunal decidió designar a la Licenciada María Delgado Royo como defensora de ausente de la Central Unitaria de Trabajadores, la cual tomó posesión del cargo el 30 de agosto de 2012, momento a partir del cual actúa como la apoderada judicial de la mencionada organización social, ejerciendo las funciones que son inherentes a dicho cargo, por lo que no existe razón para que el Licenciado Carlos Ayala Montero, actúe como gestor oficioso de la referida organización social (Cfr. fojas 43, 44 a 45 y 48 del expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega).

Al conocer sobre una demanda de plena jurisdicción presentada por un apoderado judicial, en carácter de gestor oficioso, la Sala en Sentencia de 20 de mayo de 1996, manifestó lo siguiente en torno a la necesidad de dar cumplimiento al término de dos meses establecido por el artículo 1642 del Código Judicial:

“Los Magistrado que integran la Sala Tercera, estiman que le asiste razón al Lcdo. Araúz, por cuanto que el artículo 631 del Código Judicial establece que: ‘Por regla general, ninguno puede representar a otro en proceso, sino con poder otorgado con la formalidades legales; pero para notificarse de una demanda, contestarla y para proponer o contestar alguna acción, incidente o recurso, cuando de no hacerlo pueda la parte sufrir gran perjuicio, no se necesita poder.

Cualquiera puede hacerlo, dando caución a satisfacción del juez de que la parte por quien habla lo aprobara como hecho por ella misma en el término hasta de dos meses, prorrogables por causa justificada hasta por un mes más a prudente arbitrio del Juez’. En el presente caso, si bien es cierto que, el Lcdo.

González estableció una caución de doscientos balboas (B/.200.00), tal y como se aprecia a fojas 33 y 34 del expediente, también es cierto que ya han transcurrido más de dos meses desde la presentación de la demanda, el 5 de septiembre de 1995, sin que el señor José Alberto Remón, haya ratificado la gestión oficiosa que ha realizado el Lcdo. González en su nombre.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia, administrando Justicia en nombre de República y por autoridad de la Ley, ORDENA el archivo de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, interpuesto por el Lcdo. Abdiel González en representación de José Alberto Remón, para que se declare nula por ilegal, la Resolución N° 72-95 de 3 de julio de 1995, emitida por el Ministro de Vivienda.

Por las consideraciones previamente expuestas, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar NO VIABLE el incidente de nulidad interpuesto por el Licenciado Carlos Ayala Montero, en calidad de gestor oficioso de la Central Unitaria de la Trabajadores, dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad propuesto por el Licenciado Mario Alexander González, en representación de la Confederación Gremial de Trabajadores, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución 1 de 4 de abril de 2006.

**IV. Pruebas.** Se aduce como prueba documental de esta Procuraduría el expediente número 750-11, bajo la ponencia del Magistrado Luis Fábrega, el cual reposa en el Tribunal.

**V. Derecho.** Artículo 36 de la Ley 33 de 1946 y 642 del Código Judicial.

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Magíster Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaría General, Encargada**