



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 15 de octubre de 2019
C-104-19

Licenciado
Noriel Arauz V.
Administrador
Autoridad Marítima de Panamá
E. S. D.

Ref.: Tasa de interés del 10% anual por mora, establecida en el artículo 169 del Código de Trabajo.

Señor Administrador:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los servidores de la administración pública, nos permitimos ofrecer contestación a la consulta elevada mediante su nota ADM No. 1549-09-19-OAL de 4 de septiembre de 2019, recibida en este Despacho el 16 de septiembre del año en curso, en la que nos consulta “¿Si es jurídicamente viable que la tasa de interés del 10% anual por mora establecida en el artículo 169 del Código de Trabajo se calcule con interés compuesto?”.

Esta Procuraduría es del criterio que la consulta señalada es improcedente por razones de competencia y de colisión con las funciones de la entidad, puesto que su asunto de fondo, consiste en una competencia privativa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y comprende de reclamos susceptibles de presentación de acciones ante la Corte Suprema de Justicia, donde este Procurador deberá pronunciarse. Lo anterior, sin perjuicio de que externalicemos precisiones necesarias para que su despacho enfoque de forma más amplia el problema planteado de cara a su necesaria solución.

El artículo 2 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales, señala que las actuaciones de la Procuraduría de la Administración se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, **excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.**

Dentro de aquel contexto restrictivo a la misión de la Procuraduría de la Administración de Servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos y la pregunta por usted vertida, tenemos el artículo 1 de la Ley N° 53 de 28 de agosto de 1975, Por medio de la cual se atribuye competencia al Ministerio de Trabajo y Bienestar Social para conocer de reclamaciones laborales y se toman otras medidas, el cual se transcribe de la siguiente forma:

“Artículo 1. El Ministerio de Trabajo y Bienestar Social tendrá competencia privativa para conocer y decidir los siguientes asuntos:

...

3° Demandas relativas a la interpretación en derecho o a la validez de las cláusulas pactadas en una Convención Colectiva u otro pacto o acuerdo de naturaleza colectiva”(El subrayado es de la Procuraduría).

Recordamos, que la doctrina patria, ha definido “Competencia Privativa” como “...*la que ejerce un tribunal en determinado proceso con absoluta exclusión de otro*”¹. El vocablo, “demanda”, aquí es usado en sentido amplio propio de la competencia administrativa del Ministerio de Trabajo, como aclaran fallos pertinentes².

De la información disponible, se desprende que tal función, dentro de la Institución mencionada, correspondió al Departamento de Auditoría Laboral y Sindical, adscrito a la Dirección de Trabajo, parte del Nivel Operativo de MITRADEL, según establece su estructura orgánica, formalizada a través de la Resolución N° DM-150 de miércoles 16 de abril de 2014, Por la cual se actualiza la estructura administrativa y el Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que tiene como objetivo “*Colaborar con las Empresas y Organizaciones Sociales en el cumplimiento de las leyes, estableciendo mecanismo de su gestión, para el control y registro de sus operaciones financieras*”, así como la labor específica de “*Verificar las auditorías y peritajes efectuados a las Organizaciones Sindicales y Empresariales a solicitud de los Tribunales y Juzgados de Trabajo*”, entre otras.

A lo anterior, se suma a la naturaleza litigiosa del reclamo, que como ya señala su consulta, ha sido objeto de varias intervenciones ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia³, sin perjuicio de que esto vuelva a materializarse. En tal evento, la precitada Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 5, numerales 3 y 4, precisa la intervención de esta Procuraduría tanto en procesos contencioso administrativos de nulidad, de protección de los derechos humanos, de interpretación y de aplicación de validez, como dentro de los procesos contencioso administrativos de plena jurisdicción. Por tanto, responder su consulta, podría obligarnos a emitir un inoportuno criterio prejudicial que colisionaría con las mencionadas funciones, ante la alta probabilidad de que sea introducido en el futuro otro proceso similar ante la ya mencionada Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

¹ FÁBREGA PONCE, Jorge. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Plaza & Janés Editores. Bogotá, 2003. Página 222.

² Primer Tribunal Superior de Trabajo. Proceso SITPPLAS vs. Plásticos Generales, S. A., y UNIPLAS. Sentencia del 27 de abril de 2001.

³ Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Fallo de 13 de junio de 2008, Magistrado Ponente Winston Spadafora Franco. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo Fallo del 16 de febrero de 2016. Magistrado Ponente, Abel Zamorano. Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, Fallo de 29 de abril de 2016, Magistrado Ponente Cecilio Cedalise Riquelme.

No obstante, de su consulta se desprenden aspectos que es preciso tomar en cuenta al momento de tratar medularmente, de derechos que de forma abarcadora, son contemplados dentro de los mínimos constitucionales contenidos en Capítulo 3° del Título III de la Constitución Política de la República de Panamá.

La impecable capacidad de síntesis que manifiesta su narrativa declara la posición de la entidad que usted dirige, sin embargo aconsejamos con el respeto acostumbrado, que la misma debería estrechar vínculos con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, la cual es la entidad administrativa competente, como demuestra la información por usted suministrada, para responder, como en efecto responde, las solicitudes relativas al tema de los cálculos discutidos, el cual además de revestir una orientación jurídica, se sustenta en criterios técnicos⁴ que escapan a instituciones diferentes al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, incluyendo a la Procuraduría de la Administración.

Por otro lado, pero relacionado con lo expresado, las reclamaciones de los distintos grupos obreros, como fue mencionado, corresponden al conjunto de derechos enmarcada en el Título Constitucional denominado “*Derechos y Deberes Individuales y Sociales*”, el engarce entre lo laboral como Derecho y un sistema de garantías que incluyen la ponderación de lo pedido por los ex - trabajadores, más allá de reclamos de individuos ante el Estado en las circunstancias que el expediente correspondiente ya determinó, sino de un ejercicio petitorio de verdaderos Derechos Fundamentales, que rodean y penetran los principios de Derecho Laboral encontrados en el Título Preliminar del Código de Trabajo de la República, dentro de los que se incluyen el artículo 6 del Código de Trabajo de la República.

Nos referimos a que este largo proceso, parece ser enfocado institucionalmente desde la esfera de derechos patrimoniales de individuos y no como una expresión de derechos fundamentales de naturaleza laboral⁵.

⁴ “*En estos casos se reduce el margen de valoración subjetiva, que se ve sustituida por una ponderación de carácter técnico en la que se concede un gran peso a la opinión o criterio técnico de los expertos en la materia...Lo que el legislador pretende en estos casos no es atribuir una libertad general de actuación, sino permitir que la Administración realice una interpretación técnica de los elementos que influyen en la decisión a adoptar, y obre en consecuencia. En los supuestos de discrecionalidad técnica el control judicial no puede proyectarse sobre los juicios de carácter técnico realizado por los órganos especializados de la Administración, pero puede proyectarse sobre su marco jurídico...*”. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Manual Básico de Derecho Administrativo. Décimo Tercera edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2016. Página 84.

⁵ “*La primera diferencia consiste en el hecho de que los derechos fundamentales – tanto los derechos de libertad como el derecho a la vida, y los derechos civiles, incluidos los de adquirir y disponer de los bienes objeto de propiedad, del mismo modo que los derechos políticos y los derechos sociales – son derechos “universales” (ómnium), en el sentido lógico de la cuantificación universal de la clase de los sujetos que son sus titulares; mientras que los derechos patrimoniales – del derecho de propiedad a los demás reales y también los derechos de crédito – son derechos singulares (singuli), en el sentido asimismo lógico de que para cada uno de ellos existe un titular determinado (o varios co-titulares, como en la copropiedad) con exclusión de todos los demás. Por consiguiente, los primeros están reconocidos a todos sus titulares en igual forma y medida; los segundos pertenecen a cada uno de manera diversa, tanto por la cantidad como por la calidad*”. FERRAJOLI, Luigi. Derechos y Garantías: La Ley del Más Débil. Séptima Edición. Editorial Trotta. Madrid, 2010. Página 50.

Un cambio de enfoque sobre todo lo transcurrido hacia la esencia colectiva, garantista y social de las peticiones obreras, podría facilitar acercamientos provechosos entre las instituciones de la Administración Pública involucradas en el tema, empezando con la necesaria comprensión de lo actuado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, cuyas consideraciones técnicas en el cálculo de los intereses mencionados es motivo, como dice su consulta, de confusión.

Por lo tanto, se nos imposibilita responder la consulta que plantea, puesto que su fondo consiste en una competencia privativa del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y comprende de reclamos susceptibles de presentación de acciones ante la Corte Suprema de Justicia, donde este Procurador deberá pronunciarse. Lo anterior, sin perjuicio de que externalicemos precisiones necesarias para que su despacho enfoque de forma más amplia el problema planteado de cara hacia su necesaria solución.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/hjmm

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa**