

REPÚBLICA DE PANAMÁ
AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

RESOLUCIÓN N° ANTAI/AL/165-2021. Panamá, uno (1) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

**LA DIRECTORA GENERAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION**

En uso de sus facultades legales y considerando,

Que el numeral 6 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, por la cual se crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), dispone que la Autoridad tiene entre sus atribuciones, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la Ley de Transparencia, gobiernos abiertos, acceso a la información y otras iniciativas afines a la prevención previstas en convenciones, tratados, programas, convenios y cualquier otro acuerdo internacional o nacional en materia contra la corrupción y en pro de la transparencia gubernamental.

Que el numeral 10 del artículo 6 de dicha excerta legal, faculta a esta Autoridad a examinar de oficio o por denuncia pública la gestión administrativa en los diversos entes estatales, a fin de identificar hechos que contraríen dicha normativa, por incurrir en conductas que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario.

Que en concordancia con lo anterior, el numeral 24 del referido artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013, establece que esta Autoridad tiene la atribución de atender los reclamos, quejas y situaciones que afecten la transparencia, la ética y lucha contra la corrupción, y promover ante la institución respectiva que se subsanen las condiciones que impidan a las personas el pleno ejercicio de sus derechos.

Que, el señor [REDACTED] actuando en su condición de secretario de defensa y trabajo del Sindicato de Trabajadores de la Industria Eléctrica, S.A. (SITIESPA) presentó ante esta Autoridad, una denuncia en contra del licenciado [REDACTED] quien ocupa el cargo de [REDACTED]

ANTECEDENTES:

En la denuncia presentada, el señor [REDACTED] señaló que el Director General de Trabajo es el encargado del registro de las convenciones colectivas y refirió

que en el mes de enero de 2020, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Similares de la República de Panamá (SITIESPA) y la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), iniciaron un proceso de negociación por vía directa, que concluyó con la firma de una convención colectiva para el período 2020 a 2024, en tres (3) ejemplares, tal como dispone el artículo 398 del Código de Trabajo; sin embargo, no se había registrado y se habían exigido requisitos diferentes a los establecidos en el Manual de Procedimientos y Funciones de la Sección de Mediación Laboral (fs. 1 a 4).

En atención a los hechos denunciados, mediante resolución de 11 de noviembre de 2020, esta Autoridad dispuso acoger la denuncia presentada e iniciar la investigación administrativa correspondiente (fs. 6 a 7).

En este contexto, a través de la Nota No. ANTAI/OAL-240-2020 de 11 de noviembre de 2020, esta Autoridad solicitó al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral información respecto a los hechos en investigación (fs.22 a 23).

En respuesta, mediante la Nota No. 0001-DM-2021 de 4 de enero de 2021, la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral informó que el señor [REDACTED] es servidor público de dicho ministerio, desarrollando las funciones de director general de trabajo, desde el 2 de julio de 2019.

Asimismo, indicó que la Convención Colectiva negociada y acordada entre SITIESPA y ETESA en el año 2020 fue firmada y se llevó a cabo su registro el día 5 de septiembre de 2020, después que se subsanaron algunas observaciones que se les informó a los interesados, en estricto apego al procedimiento vigente (f. 24).

Adjunto a la nota en referencia, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral remitió copias autenticadas del Decreto de Personal N° 44 de 2 de julio de 2019, mediante el cual se nombra a [REDACTED] Atencio, con cédula de identidad personal N° [REDACTED] en el [REDACTED] (f. 26); del Acta de Toma de Posesión (f. 25) y del Resuelto N°. 362-A de 2 de julio de 2019, a través del cual se le designa como Director de Trabajo (f.30).

Finalmente, consta en el expediente la certificación de fecha 31 de diciembre de 2020, suscrita por [REDACTED] Director General del Trabajo, en la que, respecto al convenio colectivo entre el Sindicato de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Similares de la República de Panamá (SITIESPA) y la Empresa de Transmisión Eléctrica y Similares de la República de Panamá (ETESA), se señala lo siguiente:

“PRIMERO: Inicialmente se aportó para registro una documentación que adolecía de deficiencias por no tener las cláusulas una numeración corrida con el mismo número y diferente materia.

SEGUNDO: Se conversó con los delegados negociadores del Sindicato y se advirtió nuevamente que el documento corregido necesariamente tenía que estar refrendado con la firma de todos los delegados negociadores, tanto de la empresa como el sindicato y ante lo que era evidente les manifestamos que cualquier diferencia existente no afectaba o decidido por la asamblea (en caso de los negociadores del sindicato).

TERCERO: Una vez subsanadas las deficiencias procedimos al registro de la convención el día cinco (5) de septiembre de 2020.

CUARTO: Aclaramos que el registro del convenio colectivo se hizo aplicando estrictamente el procedimiento legal y atendiendo las facultades de los delegados negociadores" (f. 31).

DECISIÓN DE ESTA AUTORIDAD:

Es oportuno destacar que el artículo 154 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, establece lo siguiente:

"Artículo 154. La resolución que decida una instancia o un recurso, decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para emitir una decisión legalmente apropiada" (el subrayado es nuestro).

En este contexto, el numeral 10 del artículo 6 de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013 señala entre las atribuciones y facultades de esta Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI):

"10. Examinar de oficio, por denuncia pública o anónima, la gestión administrativa en las dependencias del Gobierno Central, instituciones autónomas o semiautónomas, municipios, juntas comunales y locales y empresas públicas y mixtas, a efecto de identificar la comisión de hechos que puedan ser considerados actos de corrupción, como servidores públicos sin funciones específicas asignadas, sobrepagos en compras y provisión de bienes o servicios, duplicidad de funciones, exceso de procesos burocráticos y otras conductas no restringidas a las antes mencionadas, que afecten la buena marcha del servicio público y causen erogaciones innecesarias al erario y, si fuera el caso, tendrá la obligación de poner dichos hechos en conocimiento de la autoridad competente".

Por otra parte, el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, dispone lo siguiente:

"Artículo 1: Las disposiciones de este decreto son de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios o servidores públicos, sin perjuicio de su nivel jerárquico, que presten servicios en las diferentes instituciones del gobierno central, entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria" (el subrayado es nuestro).

En este contexto, en atención a la respuesta obtenida, a requerimiento de este Despacho, por parte de la Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral y la certificación emitida por el Director General de Trabajo, que son coincidentes en indicar que el

convenio colectivo entre el Sindicato de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Similares de la República de Panamá (SITIESPA) y la Empresa de Transmisión Eléctrica y Similares de la República de Panamá (ETESA) fue registrado el día 5 de septiembre de 2020, la denuncia presentada deviene sin objeto, produciéndose la figura procesal conocida como sustracción de materia.

A nivel doctrinal, el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española define la Sustracción de Materia como “desaparición de los supuestos fácticos o jurídicos que sustentan una acción jurisdiccional o administrativa, lo que impide al juez pronunciarse sobre el mérito de lo pedido” (dpej.rae.es).

Igualmente, el autor Jorge Peirano, citado por el doctor Jorge Fábrega en su obra Estudios Procesales, explica que “para que se produzca la sustracción de materia, es menester que concurren una serie de elementos, tales como: la existencia de un proceso; que el objeto del proceso exista al momento de constituirse la relación procesal; que con posterioridad a la constitución de la relación procesal el objeto desaparezca; que esa desaparición ocurra antes de dictar sentencia; que no se trate de una simple transformación del objeto litigioso sino una verdadera desaparición que motive la extinción de la pretensión” (FÁBREGA, Jorge; Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1998, Tomo II, pág. 1195).

Asimismo, el fenómeno jurídico de la Sustracción de Materia ha sido ampliamente reconocido en la jurisprudencia, en los siguientes términos:

“Sobre este tema, consideramos de importancia destacar lo expresado por el Magistrado [REDACTED] en Fallo de 12 de diciembre de 1994: La naturaleza jurídica de la sustracción de materia implica una absoluta imposibilidad de pronunciarse de manera efectiva en relación a la pretensión del recurrente. Según el destacado procesalista panameño JORGE FÁBREGA, la sustracción de materia es un instituto poco examinado en la doctrina, pero debe ser entendido como un medio de extinción de la pretensión constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes, no pudiendo el Tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito”.
(Fallo de 31 de octubre de 2007, proferido por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, publicado en la Gaceta Oficial N°. 26337-A del lunes 3 de agosto de 2009).

Del análisis del precitado artículo 154 de la Ley 38 de 2000, en contraste con los criterios doctrinales y jurisprudenciales analizados, podemos concluir que en la investigación administrativa que nos ocupa, se configuran los elementos necesarios para decretar la Sustracción de Materia, toda vez que el hecho denunciado consistía en que el Director General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral no había efectuado el registro del convenio colectivo entre el Sindicato de Trabajadores de la Industria Eléctrica y Similares de la República de Panamá (SITIESPA) y la Empresa de Transmisión Eléctrica y Similares de la República de

Panamá (ETESA), incumpliendo sus deberes como servidor público; no obstante, al certificarse que dicho trámite efectivamente se verificó desde el 5 de septiembre de 2020, ha desaparecido el objeto del proceso que nos ocupa, que no era otro que determinar si el licenciado [REDACTED] había realizado actuaciones que afecten la buena marcha del servicio público o incurrido en violaciones al Código de Ética de los Servidores Públicos.

Por los hechos expuestos, la Directora General de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR SUSTRACCIÓN DE MATERIA el proceso administrativo iniciado en virtud de la denuncia presentada por el señor [REDACTED] actuando en su condición de secretario de defensa y trabajo del Sindicato de Trabajadores de la Industria Eléctrica, S.A. (SITIESPA), en contra del licenciado [REDACTED] quien ocupa el [REDACTED]

SEGUNDO: ORDENAR EL CIERRE Y ARCHIVO del Proceso DS-086-2020.

TERCERO: ADVERTIR que contra la presente Resolución cabe Recurso de Reconsideración, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación.

FUNDAMENTO DE DERECHO:

Artículo 299 de la Constitución Política.

Artículos 4, 6, numerales 6, 10 y 24, de la Ley No. 33 de 25 de abril de 2013.

Artículo 154 y demás concordantes de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000.

Notifíquese y Cúmplase


MGTRA. ELSA FERNÁNDEZ AGUILAR.
Directora General

Exp. DS-086-2020
EFA/OC/yo

