



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de abril de 2022
C-045-22

Su Excelencia
Doris Zapata Acevedo
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ciudad.

Ref: Si deben las organizaciones de trabajadores, la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), regirse y cumplir con el Reglamento de Selección de Representantes de los Trabajadores Panameños, suscrito en diciembre de 2010.

Señora Ministra:

Conforme a nuestras atribuciones constitucionales y legales, en especial por la función contenida en el artículo 6, numeral 1, de la Ley 38 de 2000, de servir como asesores jurídicos de los funcionarios de la Administración Pública, nos permitimos ofrecer respuesta a la consulta elevada a través de Nota No.DM-0142-2022, fechada 14 de marzo del año en curso, mediante la cual nos informa que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), al igual que otras entidades del Estado se ven afectadas indirectamente, por un conflicto existente entre la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO).

Particularmente nos consulta lo siguiente:

“¿Deben las siguientes organizaciones de trabajadores, la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), regirse y cumplir el ‘Reglamento de Selección de Representantes de los Trabajadores Panameños’ suscrito en diciembre de 2010, ¿hasta tanto celebren entre ellos una nueva reglamentación o acuerden cualquier enmienda a su texto?”

Al respecto, primeramente hacemos de su conocimiento que, esta Procuraduría, en mayo de 2018, emitió un criterio jurídico¹ al entonces Ministro de Trabajo Luis Ernesto Carles, producto de una consulta a través de la cual solicitó nuestra opinión, sobre la viabilidad “*de que el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), --dejara-- sin efecto toda la reglamentación aprobada por dicho Consejo y la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), en el año 2010, soslayando con ello, a juicio de la entidad*

¹ Ver Consulta C-034-18 de 18 de mayo de 2018.

consultante, lo normado en el párrafo antepenúltimo del artículo 1066 del Código de Trabajo”.

Entre los aspectos más relevantes ofrecidos en dicha opinión, destacamos los siguientes:

“En primer lugar y a manera de antecedente, consideramos oportuno explicar brevemente el origen de la normativa objeto de la consulta, a fin de tener un mayor alcance sobre el tema tratado, para lo cual tenemos que remontarnos a 1919, fecha en la que fue creada la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como parte del Tratado de Versalles, mismo que terminó con la Primera Guerra Mundial. Su Constitución fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz.

La fuerza que impulsó la creación de la OIT fue provocada por consideraciones humanitarias, políticas, económicas y sobre seguridad. Al sintetizarlas, el Preámbulo de la Constitución de la OIT dice que las Altas Partes Contratantes estaban “movidias por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo...”

Dicho organismo fue impulsado por el verdadero reconocimiento a la importancia de la justicia social para el logro de la paz, en contraste con un pasado de explotación de los trabajadores en los países industrializados de ese momento. Había también una comprensión cada vez mayor de la interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por mercados. El Preámbulo, al reflejar estas ideas, establecía:

- Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;
- Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones;
- Considerando que, si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.”

A juicio de este Despacho, se destacó esencialmente en dicha opinión que: *“Los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo”.*

Se explicó también que: *“como parte de la Organización Internacional del Trabajo, y en cumplimiento con las disposiciones tripartitas de conformación de este Organismo, el Estado panameño, a través del Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971 <Por el cual se aprueba el Código de Trabajo>, introduce el artículo 1066, mediante el cual mandata a las confederaciones y Centrales de Trabajadores y las Federaciones no afiliadas a ninguna confederación o central, a constituir un Consejo Nacional de Trabajadores, a fin de que este organismo designe los delegados obreros que los representen en las Conferencias anuales de la Organización Internacional de Trabajo y a cualesquiera otros congresos o conferencias para los cuales el Estado deba enviar representación de los trabajadores”*.

Al hacer el análisis del citado artículo 1066 del Código de Trabajo y Ley No.68 de 2010, que lo modificó, esta Procuraduría sostuvo lo siguiente:

“Artículo 1066.

Las confederaciones y Centrales de Trabajadores y las Federaciones no afiliadas a ninguna confederación o central, constituirán un Consejo Nacional de Trabajadores, con carácter consultivo, cuyas funciones reglamentará el Órgano Ejecutivo, sin perjuicio de la reglamentación que para su régimen interno aprueben las organizaciones que lo integren.

El Consejo Nacional de Trabajadores elaborará las ternas de las cuales se designarán los delegados obreros a la Conferencia de la Organización Internacional de Trabajo y a cualesquiera otros congresos o conferencias para los cuales el Estado deba enviar representación de los trabajadores. También elaborará ternas para el nombramiento de los trabajadores en los organismos oficiales.

Se destina una partida anual de doce mil balboas en partidas mensuales de mil balboas para el Consejo Nacional de Trabajadores”.

Posteriormente, mediante la Ley 68 de 2010, “Que modifica artículos del Código de Trabajo”, se modificó el artículo 1066 del Código de Trabajo en el sentido que se incluyó a la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI), a fin de que ésta última, junto al Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), establecieran un reglamento en el cual se designara la participación de los trabajadores panameños en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, en los organismos e instituciones oficiales y en cualquier otro cónclave nacional o internacional en el que todos los trabajadores deban estar oficialmente representados, bajo los parámetros y criterios que dicha Comisión establezca. También se estableció que dicha reglamentación puede ser variada posteriormente, con el común acuerdo de ambas organizaciones.

El artículo en cuestión, quedó de la siguiente manera:

“Artículo 1066. Las Confederaciones y Centrales de Trabajadores y las Federaciones no afiliadas a ninguna

Confederación o Central podrán constituir de forma voluntaria el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, conocido por las siglas CONATO, con carácter consultivo, cuya reglamentación de su régimen interno aprobarán las organizaciones que lo integren.

Se destina una partida anual de veinticuatro mil balboas (B/.24,000.00) que se distribuirá así: dieciocho mil balboas (B/.18,000.00) para el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y seis mil balboas (B/.6,000.00) para la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI).

Estas partidas serán entregadas en pagos mensuales a las organizaciones descritas.

Se constituye una Comisión Sindical integrada de forma paritaria por tres representantes del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y tres representantes de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) para elaborar un reglamento en el cual designarán la representación de los trabajadores panameños en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, en los organismos e instituciones oficiales y en cualquier otro cónclave nacional o internacional en el que todos los trabajadores deban estar oficialmente representados, bajo los parámetros y criterios que dicha Comisión establezca.”

Concluyó el Despacho señalando que, en cumplimiento con lo establecido en dicho artículo, la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI) y el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), en el mes de diciembre de 2010, acordaron el Reglamento de Selección de Representantes de los Trabajadores Panameños en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual se encuentra vigente a la fecha²”.

Recorrido brevemente el antecedente explicado en los párrafos anteriores, debemos señalar que esta Procuraduría, comparte el criterio jurídico indicado por el Ministerio de Trabajo, al sostener que: “... lo acordado por medio del ‘Reglamento de Selección de Representantes de los Trabajadores Panameños’, suscrito en diciembre de 2010, rige y es de estricto cumplimiento en virtud de lo previsto en el artículo 1066 del Código de Trabajo, tal como fuera modificado por la Ley No.68 de 26 de octubre de 2010, hasta tanto ambas organizaciones sindicales acuerden otra reglamentación que sustituya la primera acordada suscrita (sic) por ellos; toda vez que, dicha norma de manera diáfana salvaguarda los principios de representatividad de las mayorías, consagradas en el Derecho Colectivo del trabajo. Por lo tanto, lo dispuesto en el referido artículo es de obligatorio cumplimiento”. (El resaltado es nuestro).

²Tal y como lo señaló en su opinión jurídica al sostener: “...hasta tanto ambas organizaciones sindicales acuerden otra reglamentación que sustituya la primera acordada suscrita por ellos...”.

Si bien es cierto, el señalado “principio de representatividad de las mayorías”³, es un principio que no se encuentra desarrollado doctrinal ni jurisprudencialmente en nuestro derecho interno, como otros principios favorables a los trabajadores⁴; debemos destacar que el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, le ha dado un significativo valor al extraerlo de los postulados que consagra el artículo 1066 del Código de Trabajo, que a la letra dice:

“

...

Se constituye una Comisión Sindical integrada de forma paritaria por tres representantes del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y tres representantes de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) ***para elaborar un reglamento en el cual se designarán la representación de los trabajadores panameños*** en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo, en los organismos e instituciones oficiales y en cualquier otro cónclave nacional o internacional ***en el que todos los trabajadores deban estar oficialmente representados***, bajo los parámetros y criterios que dicha Comisión establezca”. (Lo subrayado es de la Procuraduría).

Esta interpretación que, a nuestro juicio, se le ha dado a la norma arriba transcrita, constituye la piedra angular y el sustento jurídico del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual compartimos; ello, atendiendo a los mejores intereses y salvaguarda de los trabajadores panameños, dentro del contexto del Derecho Colectivo del Trabajo y, ante los requisitos exigidos por la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).

Es por todo lo anterior, que somos de la opinión que las organizaciones de trabajadores CONUSI y CONATO, en cumplimiento de lo establecido en el ya citado artículo 1066 del Código de Trabajo, como fuera modificado por la Ley No.68 de 2010, deben regirse y cumplir con lo que establece el Reglamento de Selección de Representantes de los Trabajadores Panameños, suscrito en el mes de diciembre de 2010 tal como fuera acordado en la Conferencia Anual de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) y que se encuentra vigente.

Esta Procuraduría rescata que, si el trabajo realizado por las dos organizaciones sindicales a las que hace referencia el ya citado artículo 1066 del Código de Trabajo, al reglamentar la designación de la representación de los trabajadores panameños en las distintas instituciones y organismos internacionales, ha dado resultados positivos que se traducen en la salvaguarda de los mejores intereses de la clase trabajadora y de las relaciones empleado/empleador, ello responde precisamente, al ejercicio del principio de proporcionalidad que garantiza los mejores intereses de todos y cada uno de los trabajadores que se encuentran agrupados en tales Consejos y Confederaciones. Es decir, dicho principio recoge la legitimidad de todos los grupos que se encuentran afiliados y que, a la fecha, han mantenido un desenvolvimiento acorde al Reglamento de Selección de Representantes de los Trabajadores Panameños;

³Cfr. Último párrafo de la Foja 3 del escrito de consulta.

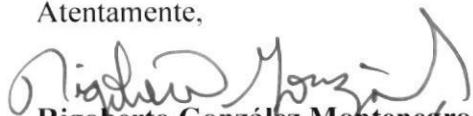
⁴Principio tutelar o protector; de la continuidad de la relación laboral; de supremacía de la realidad; de razonabilidad; de irrenunciabilidad de los derechos laborales; de libertad sindical, entre otros.

instrumento este, que ha sido reconocido y cuenta con el aval de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Lo anterior refleja que no existen razones que justifiquen, que haya la necesidad de cambiar y/o modificar dicho Reglamento; porque, como se ha indicado, el mismo ha dado resultados positivos para la clase trabajadora.

Finalmente, reiteramos lo señalado en la consulta C-034-18 de 18 de mayo de 2018, respecto a que, las consultas absueltas por esta Procuraduría, se dan como consecuencia de una función administrativa sin causa vinculatoria que emana de una fuente también de naturaleza administrativa, dedicada a señalar las pautas y lineamientos de actos concretos e individuales en forma determinada (manera de aplicar las leyes y procedimiento a seguir en un caso concreto); que, sin embargo, no puede extralimitarse, de la manera de aplicar una ley, puesto que si se incurriera en un exceso en el ejercicio de dicha función, brindando la solución misma del problema planteado, se desnaturaría completamente nuestras funciones de consejera jurídica⁵.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jabsm



⁵SANTIZO PÉREZ, Lao. “Contribución al estudio de la Consulta Administrativa en Nuestra Legislación”.
Página 24.