



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 1 de junio de 2023
Nota C-079-23

Señor
José Del C. Rosario Castillo
Ciudad.

Ref.: Cumplimiento de la norma estatutaria que regula el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República.

Señor Rosario Castillo:

En atención a nuestras funciones constitucionales y legales como el Asesor de los servidores de la administración pública, nos permitimos dar respuesta a la solicitud elevada a este Despacho, mediante escrito presentado el 9 de mayo del año en curso, el cual guarda relación, con: *"...respecto al cumplimiento de la Norma Estatutaria que regula el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República, en vista de las violaciones recurrentes y la falta de pronunciamiento del Ente regulador (MITRADEL) sobre el tema legal y su fiel cumplimiento que no viene a constituirse en una intromisión sobre asuntos internos del Sindicato..."*, en los siguientes términos:

"...

- 1. Si el Estatuto en su Art. 30 exige reuniones cada 15 días de la Junta Directiva, toma de decisiones por votación mayoritaria de los temas que se consideren, sin embargo, no se está cumpliendo con estas disposiciones, como podemos interpretar este deceso (sic) desde el punto de vista de cumplimiento Estatutario.*
- 2. Si designamos miembros del sindicato a cargos de la Junta Directiva que no cumplen con los requisitos que indica el estatuto en su Art. 27, es correcto presentar la documentación de estas designaciones al MITRADEL aún en conciencia del incumplimiento.*
- 3. Cuál sería el tiempo de duración de una Junta Directiva provisional o electa del Sindicato de Trabajadores de la Contraloría, cuando la única norma que habla de ese tema específico es el Estatuto Art.24, sin embargo, el ente regulador MITRADEL no se pronuncia institucionalmente para dejar claro los tiempos del ejercicio que tiene derecho y deben cumplir la (sic) Juntas Directivas provisionales o electas.*
- 4. Quiero preguntarle si es legal que ostentando un cargo administrativo dentro de la Contraloría el cual se entiende es de Jefatura y Alta Jerarquía, es legal seguir ejerciendo como secretario general Provisional o secretario de Junta Directiva cuando el Estatuto en su **ARTÍCULO 10 indica lo siguiente:** ..." (El resaltado es del consultante)*

Se desprende de lo anterior, que se requiere un pronunciamiento por parte de esta Procuraduría, con relación al cumplimiento de un número plural de artículos contenidos en el Estatuto del SITRACOG¹, producto de las violaciones recurrentes y falta de pronunciamiento del Ente regulador (MITRADEL), según su consulta.

En ese sentido, debo manifestarle en primera instancia, que el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, establece categóricamente que nuestras actuaciones "se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales", situación que no se configura en el caso que nos ocupa, teniendo en cuenta que cualquier pronunciamiento, iría más allá de los límites que nos impone la Ley, en torno a materias que privativamente deberá atender el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de conformidad con lo dispuesto en el Código de Trabajo y la disposiciones complementarias.

No obstante, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en concordancia con el numeral 6 del artículo 3 de la referida Ley No.38 de 2000, nos permitimos brindarle una respuesta orientativa y objetiva, aclarando igualmente que la misma, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante por parte de este Despacho².

I. Constitución Política de la República de Panamá

La jerarquía normativa es un principio jurídico, por el cual las normas de un orden reglamentario se establecen mediante un sistema de prioridad, según el cual, unas reglas tienen preferencia sobre las otras; para establecer tal prioridad, se pueden usar distintos criterios, como son, por ejemplo:

1. la validez de la norma basada en otra previa superior;
2. la función de la norma;
3. la preferencia en la aplicación de la norma o;
4. el diferente órgano político del que surge la norma.

Es decir, con la jerarquía normativa, se ordenan diferentes elementos de la codificación jurídica, de modo que, se logre conseguir unidad y coherencia.

En este orden de ideas, el artículo 77 de nuestro Texto Fundamental establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 77. Todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto por la Ley."

¹ Artículos 10; 24; 27 y 30

² Ello en atención a que, en el caso que nos ocupa, se debe tener presente que el ESTATUTO DEL SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, no constituyen actos administrativos, emitidos por funcionarios públicos en el ejercicio de un cargo público.

Vemos así, el sentido expreso del legislador patrio, cuando hace poco más dos(2) décadas atrás dispuso, vía ley, lo referido en párrafos anteriores, al establecer 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 oficiales³; es decir, el tema objeto de su consulta, corresponderá al **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, atender, como lo veremos más adelante.**

II. De la constitución e inscripción de la Organización Social de clase Empresa, denominada Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General (SITRACOG).

Las organizaciones sindicales ocupan un espacio importante en la vida de los países, como organismos intermedios de la sociedad, de acuerdo a la regulación de cada Estado. En el caso panameño, su existencia se ha determinado constitucionalmente, en concordancia al derecho de asociarse, sin permiso previo y que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

En este sentido, el artículo 68 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que:

***“ARTÍCULO 68.** Se reconoce el derecho de sindicación ⁴ a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social.*

El Ejecutivo tendrá un término improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato.

La Ley regulará lo concerniente al reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, cuya personería jurídica quedará determinada por la inscripción.

El Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare un tribunal competente mediante sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente por panameños.”

Se desprende con meridiana claridad de la norma arriba transcrita, que el derecho de sindicalización, comprende la facultad de constituir las organizaciones sindicales que estimen conveniente, en cualquier nivel, de carácter nacional e internacional, a afiliarse y desafiliarse de ellas, y/o a darse su propia normativa.

Dicho en otras palabras, un Sindicato, es una asociación de trabajadores, que tiene el cometido de velar por la defensa de sus intereses laborales, sociales y económicos, frente a su empleador, sea

³ Cfr. Artículo 2 de la Ley No.38 de 2000

⁴ La palabra “sindicato” proviene del vocablo griego *síndiky* que traduce “protector”, y era la figura que defendía a alguien durante un juicio en su contra. Se llamaba síndicos a un grupo de cinco oradores de la democracia ateniense que abogaban por las antiguas leyes, en contra de las innovaciones. Desde entonces el término se empleó con el sentido de alguien que vela por los intereses de la comunidad. <https://concepto.de/sindicato/#ixzz82XVedAXi>

éste una empresa, una junta patronal o el Estado mismo. Este derecho constitucionalmente reconocido en Panamá, se encuentra igualmente contemplado a nivel del derecho internacional⁵.

- Resolución No.18 de 25 de octubre de 2019, por la cual se resolvió Admitir la inscripción de la organización social de clase Empresa, que aspira denominarse SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CONTRALORÍA GENERAL (SITRACOG).

Uno de los elementos que acompañaron la solicitud ante el Órgano Ejecutivo (Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral), para la debida inscripción en el libro de registro de las Organizaciones Sociales del MITRADEL⁶, fue el Estatuto del Sindicato, el cual establece que, una de las funciones de la Secretaría General es: "Representar legalmente al sindicato".

No obstante, quien eleva la consulta ante esta Procuraduría, manifiesta como fundamento de derecho, el artículo 41 del Estatuto del Sindicato, que a la letra dispone:

"ARTÍCULO 41. *Son funciones (sic) del Secretaria de Asuntos Nacionales e Internacionales:*

1. *Servir de enlace con las organizaciones sindicales del mismo nivel, en el plano nacional e internacional.*
2. *Promover a la Junta Directiva la participación o no en actividades conjuntas con otras organizaciones sindicales nacionales e internacionales.*
3. *Dar su opinión por escrito acerca de la conveniencia o inconveniencia de afiliarse o desafiarse a organizaciones sindicales de grado superior, a nivel nacional o internacional.*
4. *Supervisar las elecciones de los representantes sindicales.*
5. *Divulgar a nivel nacional e internacional las actividades del sindicato.*
6. *Sugerir la afiliación de nuevos miembros al sindicato."*

Luego de leída la norma arriba transcrita, se puede advertir con meridiana claridad, que la misma no hace alusión y/o guarda relación, con el tema objeto de la presente consulta como tampoco, encuentra vinculación alguna, con la posibilidad de someter al conocimiento de la Procuraduría de la Administración, la interpretación sobre la legalidad que deba "acogerse en corrección, el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría", respecto de los artículos citados en dicha consulta.

Continuando con el orden cronológico que, dentro del contexto de lo que establece el ordenamiento positivo corresponde analizar, veamos, las normas legales en materia laboral, que a juicio de este Despacho, resultan oportunas considerar.

⁵Los Convenios 87 y 98 de la OIT, reconocen que los trabajadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen conveniente y de afiliarse a ellas, para defender sus intereses, es decir, formar y ser parte de sindicatos.

⁶ Mediante este proceso de inscripción, el SITRACOG alcanza su Personería Jurídica al tenor de lo establecido en el artículo 351 del Código de Trabajo que señala:

ART.351. La inscripción de un sindicato, federación, confederación o central en los registros correspondientes del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, determina su personería jurídica. Las diligencias para la inscripción de una organización social se extenderán en papel simple y no causarán impuesto alguno.

III. Código de Trabajo de la República de Panamá.

Según señaló en la consulta el Secretario de Asuntos Nacionales e Internacionales del Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República, la misma, deviene producto de: "**las violaciones recurrentes y la falta de pronunciamiento del Ente regulador (MITRADEL) sobre el tema legal y su fiel cumplimiento que no viene a constituirse en una intromisión sobre los asuntos internos del Sindicato, todo lo contrario este silencio Administrativo esta (sic) contribuyendo al caos con respecto al criterio administrativo, operativo y legal que debe acogerse en corrección el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General**" (Cursiva y resaltado de la Procuraduría).

Sobre la base de lo arriba señalado, debemos citar lo establecido en el Capítulo IV, Régimen Interno, numeral 8 del artículo 357 del Código de Trabajo, que a la letra dice:

"ART. 357. Son fines y funciones principales de los sindicatos y demás organizaciones sociales:

1. ...
8. *Denunciar ante los funcionarios competentes de trabajo, las omisiones, irregularidades y violaciones que se cometan en la aplicación del presente Código y disposiciones complementarias.*
- ...

Aspectos a destacar:

1. El propio Secretario de Asuntos Nacionales e Internacionales del Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General, **reconoce expresamente, que el Ente regulador, objeto de su consulta, es el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral;**
2. Igualmente, sostiene que el incumplimiento del Estatuto y violaciones son recurrentes;
3. La norma ut supra citada, expresamente establece que los Sindicatos, tienen entre sus funciones, **el denunciar ante los funcionarios competentes de trabajo, las omisiones, irregularidades y violaciones que se cometan en aplicación del Código de Trabajo.**

IV. Consideraciones finales.

Luego de este breve recorrido, por los instrumentos arriba mencionados, podemos concluir en los siguientes términos:

1. El Estatuto que regula al Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República, no constituye un acto administrativo, emitido por una autoridad administrativa dentro del engranaje gubernamental;
2. Los sindicatos como agrupaciones o asociaciones de trabajadores, son entidades de carácter público o semipúblico, cuya razón de ser es la defensa de los intereses de los trabajadores. Es decir, éste, se constituye como una asociación permanente de trabajadores, de empleadores o de profesionales, de cualquier clase, constituida para el

- estudio, mejoramiento, protección y defensa de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes;
3. Es decir, los Sindicatos debidamente constituidos al tenor y de la forma, dispuesta en la Constitución Política y el Código de Trabajo de la República de Panamá, no los crea, como una institución de la administración pública, que emiten actos públicos;
 4. Por lo tanto, la Procuraduría de la Administración, no puede emitir opiniones jurídicas en plano administrativo, respecto del cumplimiento de las normas estatutarias, que regula el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República, en vista de las violaciones recurrentes y la falta de pronunciamiento del Ente regulador, como lo es el MITRADEL;
 5. Dentro de la administración pública, si se produjera la figura conocida como silencio administrativo, como el medio de agotar la vía administrativa, la propia ley establece la forma y el tiempo que se debe esperar, para acceder a la vía jurisdiccional, cuando se conculcan derechos de terceros;

Es decir, ante el panorama planteado dentro del contexto de su consulta, el cual versa sobre los artículos 10; 24; 27 y 30 del Estatuto Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General (SITRACOG), no puede este Despacho emitir un criterio jurídico; y es por esa razón que no nos es dable acceder a su solicitud.

Como hemos visto, en la materia objeto de su consulta, correspondería al Representante Legal del Sindicato, denunciar ante los funcionarios competentes de trabajo, las omisiones, **irregularidades y violaciones** que se cometan en la aplicación del presente Código y disposiciones complementarias. De no obtener respuesta, en los términos que establece la ley, el afectado podrá entonces interponer las acciones recursivas en vía gubernativa y las posteriores en vía jurisdiccional.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/jabsm
C-070-23