

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 369

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 12 de septiembre de 2013

**Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.**

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

El Licenciado Mario Alexander González, actuando en representación de la **Confederación Gremial de Trabajadores (CGT)**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución número 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 ese Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, para intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

**I. Disposición legal que se aduce infringida.**

El apoderado judicial de la parte actora estima que la Resolución número 1 de 4 de abril de 2006, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que constituye el acto acusado de ilegal, infringe el artículo 349 del Decreto de Gabinete número 252 de 30 de diciembre de 1971 que adopta el Código de Trabajo, según el cual dos o más sindicatos podrán formar federaciones

y dos o más federaciones podrán instituir confederaciones o centrales, las que se regirán en todo lo que le fuere aplicable por lo establecido en el Título I de ese cuerpo normativo.

Esta norma igualmente dispone que los sindicatos gremiales, los industriales y los de profesionales o de trabajadores independientes constituidos a nivel nacional o provincial podrán afiliarse a una confederación o central, siempre que no formen parte de ninguna federación (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

## **II. Cuestión Previa.**

Antes de proceder al estudio de cada uno de los planteamientos hechos, en sustento de su pretensión, por el Licenciado Mario Alexander González, en representación de la Confederación Gremial de Trabajadores, este Despacho estima pertinente hacer algunas consideraciones previas en torno a la naturaleza del acto acusado de ilegal y la competencia que el artículo 97 del Código Judicial le otorga a la Sala para conocer la acción contencioso administrativa de nulidad bajo análisis (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Según puede observarse, la presente demanda gira en torno a una posible violación del artículo 349 del Código de Trabajo, lo que en primera instancia hace obligante que determinemos si la Resolución número 1 de 4 de abril de 2006, acusada de ilegal, constituye un acto administrativo o uno de carácter jurisdiccional.

Para efectos del presente análisis se hace necesario que tomemos en consideración la definición de acto administrativo que establece el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, de acuerdo con el cual éste es una declaración que emite una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, conforme a Derecho, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica.

En ese mismo sentido, el jurista colombiano Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su obra intitulada Tratado de Derecho Administrativo, conceptúa al acto administrativo como: "toda manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos." (Cfr. SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 4<sup>ta</sup> Edición; Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003. Pág. 131).

En lo que se refiere al acto jurisdiccional, el autor venezolano Vicente J. Puppio, en su obra Teoría General del Proceso, se refiere al mismo como : "...aquel mediante el cual un órgano competente del Poder Público resuelve un asunto litigioso o verifica si una situación es conforme a Derecho." (Cfr. PUPPIO, J. Vicente. Teoría General del Proceso, 7ma. Edición Revisada y Ampliada. Editorial Universidad Católica Andrés Bello, Caracas Venezuela, 2008. Pág. 122) (La subraya es de la Procuraduría).

Dentro del plano de nuestro ordenamiento jurídico, el literal c del artículo 38 del Decreto de Gabinete número 249 de 16 de julio de 1970, por medio del cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, ahora Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, le atribuye a la Dirección General de Trabajo la competencia para tramitar el otorgamiento de la personería jurídica a las asociaciones de trabajadores.

De igual forma, el artículo 1 de la Ley 53 de 28 de agosto de 1995, faculta a esa entidad ministerial para conocer y decidir lo referente a las reclamaciones laborales.

Vistas estas atribuciones que la Ley le confiere al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, una de carácter administrativo y otra de orden jurisdiccional, la pregunta que corresponde hacer es en cuál de ellas se enmarca el contenido de la Resolución número 1 de 2006, que se acusa de ilegal.

En este contexto, se observa que la agrupación en formación denominada Central Unitaria de Trabajadores 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, lo que permite establecer que su reconocimiento surgió como producto del ejercicio del Derecho de Petición que dio lugar a un acto administrativo, y no por una reclamación de carácter laboral, por lo que es claro que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer el

caso bajo estudio, en virtud de lo que dispone el artículo 97 del Código Judicial, según el cual a la Sala le están atribuidos, entre otros, los procesos que se originen por actos y resoluciones que expidan, en el ejercicio de sus funciones administrativas las autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas y semiautónomas.

Como sustento de este criterio, resulta pertinente anotar que la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, en Auto de 28 de enero de 2004, al pronunciarse con ocasión del amparo de garantías constitucionales que promovió el Sindicato de Trabajadores de Comités de Salud (en formación), en contra de la Resolución número 3-DGT-2003 de 5 de mayo de 2003, emitida por el entonces denominado Ministerio de Trabajo, sostuvo que *"corresponde en todo caso a la Sala Tercera de esta Corporación de Justicia conocer sobre las pretensiones de los actores que se interpongan ante la negativa de la creación de una organización sindical, por ser un trámite o proceso de naturaleza administrativa."*

Aclarado este punto, corresponde entonces proceder al estudio de la demanda contencioso administrativa de nulidad que ocupa nuestra atención.

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

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que fundamenta su pretensión, el apoderado judicial de la Confederación Gremial de Trabajadores manifiesta que el contenido del párrafo segundo del artículo 349 del Código de

Trabajo es suficientemente claro para deducir que una central únicamente puede estar constituida por dos o más organizaciones que tengan la condición de federaciones o sindicatos nacionales o provinciales no afiliadas a ninguna federación.

Igualmente señala, que el acto administrativo cuya declaratoria de nulidad demanda infringe de manera directa el párrafo segundo de la norma antes mencionada, pues, a su juicio, las organizaciones que integran la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), es decir, la Central de Convergencia Sindical, la Central Nacional de Trabajadores de Panamá, la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos no cumplieron con el requisito que exige esa disposición legal, dado que, jurídicamente, las dos primeras organizaciones no pueden formar parte de otra central de la misma categoría que ellas.

Finalmente, argumenta que la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos surgió a la vida jurídica bajo el régimen legal que regula a las organizaciones de carácter privado, por lo que ésta fue objeto de reconocimiento por el Ministerio de Gobierno y Justicia y no por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Cfr. fojas 5 a 6 del expediente judicial).

Este Despacho es de opinión que la Resolución número 1 de 4 de abril de 2006, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que se acusa de ilegal, no infringe el artículo 349 del Código de

Trabajo, puesto que al comparar lo dispuesto en esta norma con el contenido de ese acto administrativo, puede advertirse que el mismo fue expedido conforme a los términos que establece la Ley.

Lo anteriormente expresado encuentra sustento en el hecho de que esta disposición legal permite a los sindicatos de trabajadores agruparse en federaciones y, que éstas, a su vez, puedan formar confederaciones o centrales. Además de ello, admite que los sindicatos gremiales, industriales y los de profesionales o trabajadores independientes, que han sido reconocidos a nivel nacional o provincial se afilien a una confederación o central, con la única limitación de que no formen parte de ninguna federación.

Al analizar el caso objeto de estudio, se observa que la organización social denominada Central Unitaria de Trabajadores (CUT) se formó a partir de dos centrales: Convergencia Sindical y Central Nacional de Trabajadores de Panamá y de una asociación de servidores públicos: Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos, tal como se desprende del contenido de la certificación de fecha 29 de agosto de 2011, expedida por el Departamento de Organizaciones Sociales (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De lo anterior se infiere, contrario a lo indicado por el recurrente, que el acto administrativo en estudio no se enmarca en el segundo párrafo del artículo 349 del Código de Trabajo, puesto que el mismo contiene regulaciones relativas

al tema de la afiliación, situación distinta a la contenida en la citada Resolución número 1 de 2006, acusada de ilegal, que guarda relación con la formación de federaciones, confederaciones o centrales.

En atención a las anteriores consideraciones, este Despacho es del criterio que en el presente proceso no se ha producido la violación de la disposición legal invocada por la actora, por lo que se solicita al Tribunal que declare que NO ES ILEGAL la Resolución número 1 de 4 de abril de 2006, emitida por el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

**III. Derecho:** Se niega el invocado, por la parte demandante.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 750-11