



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 18 de mayo de 2018
C-034-18

Su Excelencia

Luís Ernesto Carles Rudy

Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral
Ciudad

Referencia: Discrepancia existente entre el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y el Ministerio de Trabajo, en cuanto al alcance del artículo 1066 del Código de Trabajo.

Señor Ministro:

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.0293/DM/2018, fechada 5 de abril de 2018, mediante la cual solicita nuestra opinión sobre la viabilidad de que el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), deje sin efecto toda la reglamentación aprobada por dicho Consejo y la Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI), en el año 2010, soslayando con ello, a juicio de la entidad consultante, lo normado en el párrafo antepenúltimo del artículo 1066 del Código de Trabajo.

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 “movidas 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.

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.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha realizado aportes importantes en el ámbito del trabajo desde sus primeros días; no obstante, con motivo de la consulta abordaremos brevemente sobre el carácter tripartito de dicho organismo, y cómo ese fenómeno en el ámbito laboral, equiparó las fuerzas existentes entre el Estado, los empleadores y los trabajadores.

“La cooperación tripartita se entiende en sentido amplio y designa, en general, todos los tratos entre el Estado –representado por los gobiernos–, los empleadores y los trabajadores, que versan sobre la formulación o la aplicación de la política económica y social”.¹

Durante buena parte del siglo XX, la Organización Internacional del Trabajo fue incorporando el tripartismo y el diálogo social internacional en su estructura y mandato. Tras hacerlo por primera vez en 1919 cuando dichos conceptos quedaron plasmados en su Constitución. (Véase: Consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social, Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996).

El tripartismo se refleja en la propia estructura de la Organización Internacional del Trabajo, pues, tanto la Conferencia Internacional del Trabajo, como el Consejo de Administración se componen de un número equivalente de representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. Según fuentes suministradas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)², aquella es la única agencia de las Naciones Unidas cuyos mandantes son representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores. Esta estructura tripartita hace de la OIT un foro singular en el cual los gobiernos y los interlocutores

¹ OIT, Consulta tripartita en el plano nacional sobre la política económica y social, Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo, 1996

² Extraído de la página oficial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

sociales de la economía de sus Estados Miembros pueden libre y abiertamente confrontar experiencias y comparar políticas nacionales. El tripartismo se encuentra incorporado a su vez en numerosos convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo suscritas por la República de Panamá.

El tripartismo cumple el objeto de responder a las necesidades de los hombres y mujeres trabajadores al reunir a gobiernos, empleadores y trabajadores para establecer normas del trabajo, desarrollar políticas y concebir programas. La estructura de la OIT, en la cual trabajadores y empleadores tienen el mismo derecho a voto que los gobiernos en sus deliberaciones, es una muestra del diálogo social en acción. De esta manera se garantiza que las opiniones de los interlocutores sociales queden fielmente reflejadas en las normas laborales, políticas y programas de dicho organismo, garantizando la participación activa de todas las partes.

En este orden de ideas, tenemos 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.

El contenido del precitado artículo 1066 es el 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.”

En tal sentido, y cumpliendo 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 fecha.

Habiendo expuesto lo anterior, en relación a la interrogante formulada por vuestra institución, me permito expresarle que de acuerdo a lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, orgánica de la Procuraduría de la Administración, esta entidad está llamada a servir de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto; no obstante, la consulta objeto de nuestra atención, no guarda relación con alguno de los dos supuestos descritos en la disposición previamente citada, pues, del contenido de su nota se desprende que la precitada consulta tiene como objeto obtener la opinión de este Despacho sobre un tema referente a relaciones laborales, las cuales escapan del ámbito jurídico administrativo del Estado, y por ende, de nuestra competencia.

Sobre este último punto, resulta preciso anotar que constitucionalmente y legalmente esta Procuraduría de la Administración tiene la función de servir como asesores jurídicos de los servidores públicos administrativos (numeral 1, artículo 6), función materializada, especialmente, a través de las consultas que absuelve este Despacho, las cuales se erigen como un medio de orientación que coadyuva a resolver situaciones que se presenten en las entidades consultantes; no obstante, el radio de acción en nuestra función de asesoría se encuentra limitado al ámbito jurídico administrativo del Estado, conforme lo establece el artículo 2 de la Ley 38 de 2000. De ahí a que este Despacho se vea imposibilitado a poder pronunciarse sobre aspectos que no versen sobre dicho ámbito.

Así las cosas, tal como viene expuesta la interrogante que se le plantea a esta Procuraduría, la misma no guarda relación con la interpretación de la ley ni con un procedimiento a seguir, por el contrario, tiene por objeto que este despacho estudie una causa y tome una decisión que es competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo.

Conforme lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, la materia objeto de su consulta, no es de carácter administrativo, sino que compete a la esfera laboral, tal como señalamos en el párrafo anterior, por lo tanto, al ser una competencia especial, se encuentra excluida del ámbito de nuestra competencia. Veamos lo dispuesto en dicha normativa:

“Artículo 2. 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.**” (El resaltado es nuestro).

En este punto, resulta oportuno aclarar que si bien, en consultas anteriores este Despacho ha procedido a interpretar normas de carácter laboral, tal es el caso de las consultas C-017-17 de 9 de septiembre de 2017, C-055-15 de 26 de junio de 2015 C- 141, de 2 de junio de 1997, C-145 de 25 de julio de 1995, C-797 de 16 de diciembre de 1992, entre otras; dichos análisis se realizaron en virtud de que las precitadas consultas giraban en torno a empresas estatales, lo cual no se configura en la presente consulta.

Finalmente, tenemos a bien indicar 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, en el sentido de irse más lejos 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 desnaturalizaría completamente nuestra función de consejera jurídica.³

En virtud de las consideraciones antes expuestas, este Despacho debe inhibirse de dar respuesta a la consulta en los términos en que ha sido formulada.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/saeg

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**

³ SANTIZO PÉREZ, Iao. "Contribución al estudio de la Consulta Administrativa en Nuestra Legislación".
Página 24.