

C-No 84.

Panamá, 11 de marzo de 2002.

Profesor

PLINIO DONOSO N.

*Alcalde Municipal del Distrito de Santiago,
Provincia de Veraguas.*

E. S. D.

Señor Alcalde:

Por este medio doy contestación a Nota s/n fechada 17 de diciembre de 2001, recibida en este despacho 26 de diciembre del mismo año, en la cual nos pregunta:

- “1. Un grupo de sindicatos puede convocar una reunión extraordinaria y escoger una Junta Directiva de una federación a la que no forman parte?*
- 2. Al momento en que una federación o un sindicato deje de existir, cualquier otro sindicato o federación vinculado al sector puede o no sustituirle.*
- 3.Cuál es el trámite para la venta o remate de los bienes de un sindicato o federación?*
- 4. Se puede obligar a los ocupantes de un local perteneciente a una federación, si estos ocupantes son personas o miembros de un sindicato distinto al formado por la federación, la propietaria del inmueble o sea la federación puede obligar al desalojo del mismo.*

5. Cuál es la autoridad competente para interponer denuncia por ilegalidad de nueva Junta Directiva de una federación.

6. Cuál es la entidad que acredita la Personería Jurídica.

7. Dentro de un proceso administrativo de policía puede sujetarse en un fundamento de cosa juzgada.

Los antecedentes a estas interrogantes lo constituyen los siguientes hechos:

- 1. La existencia de la Federación Sindical de Trabajadores de Veraguas.**
- 2. No consta la afiliación de las organizaciones sindicales:**
 - a. Sindicato Nacional de Trabajadores Auténticos de la Construcción y Afines.**
 - B. Sindicato de Billeteros de Veraguas.**
- 3. Que es un hecho cierto que la actual Federación Sindical de Trabajadores de Veraguas no está reconocida su vigencia actual por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, departamento de organizaciones sociales.**
- 4. Es un hecho cierto, que los sindicatos que forman la nueva Federación Sindical Auténtica de Trabajadores de Veraguas, no se encuentran afiliadas a la Federación Sindical de Trabajadores de Veraguas.**

Las personas jurídicas pueden definirse como "asociaciones o instituciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por la ordenación jurídica como sujetos de derecho".¹

En cuanto a la naturaleza jurídica de las asociaciones, ha señalado el Primer Tribunal Superior, "Las personas jurídicas denominadas asociaciones son aquellas que no buscan lucro apreciable en dinero para repartirse entre los asociados, sino que su fin será sólo la defensa de los derechos o el perfeccionamiento moral o intelectual de los respectivos miembros. En principio debe aceptarse, en tanto constituye una premisa que no deja lugar a dudas, que los entes colectivos pueden ser sujetos de derechos, en la medida en que ostentan una voluntad por cuyo conducto se convierten en titulares de

¹ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996. Pág. 290.

derechos subjetivos y en consecuencia, son también responsables de los daños causados por sus acciones.

La clasificación genérica de personas jurídicas incluye a las personas jurídicas de derecho público, las personas jurídicas de derecho privado y las personas jurídicas mixtas.

Cada uno de estos tipos de personas jurídicas tiene elementos específicos que permiten su identificación, de acuerdo al concepto del autorizado autor ARTURO VALENCIA ZEA, a saber:

1°) La persona jurídica de derecho público: a) es creada mediante acto estatal (Constitución Nacional, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, etc.); b) es costeadada con fondos oficiales; c) es administrada y gobernada mediante órganos públicos o estatales.

2°) La persona jurídica de derecho privado: a) es establecida mediante la iniciativa de los particulares (negocio jurídico); b) es costeadada con fondos de los particulares; c) es administrada por órganos particulares diferentes de los públicos u oficiales.

3°) Como puede observarse, son tres las notas que caracterizan en forma completa a una persona jurídica de derecho público y a una de derecho privado: el establecimiento o creación, el patrimonio y los órganos".²

De los conceptos copiados puede inferirse que las asociaciones generalmente existen para la defensa de los derechos o el perfeccionamiento de sus miembros, es decir, en ellas se trabaja por el rescate del gremio. La forma de su constitución define su carácter público, privado o mixto según se trate.

En cuanto al derecho de asociarse, este está consagrado en la Constitución Política en su artículo 39, el cual es claro al permitir la formación de compañías, asociaciones y fundaciones, siempre que las mismas no sean contrarias a la moral y a las normas legales, o sea, que este derecho emana de la propia norma suprema.

² SENTENCIA del 14 de abril de 1994, emitida por el Primer Tribunal Superior. Revista Iuris, Año 3, No.7, Pág. 209. Sistemas Jurídicos, S.A.

Sin embargo, es conveniente dejar claramente sentado que la capacidad civil de toda asociación, gremio, congregación o fundación se regula por sus estatutos, según se infiere del Código Civil, artículos 64 y siguientes. Ello, claramente quiere decir que los estatutos regularán los derechos y las obligaciones de los miembros de la corporación o asociación. Cosa que no es muy diferente en materia laboral como veremos seguidamente.

Concretamente, respondiendo a las interrogantes planteadas, una federación debe estar regida por su respectivo estatuto, el cual debe contener la denominación del gremio, su domicilio, los derechos y obligaciones de sus miembros, así como la manera de convocar a la Asamblea General, a las sesiones, el quórum requerido, etc.; Es decir, la regulación pertinente que defina su funcionamiento. De no ser así, ocurre que la convocatoria carece de validez para efectos legales.

En cuanto a las formas de extinción de una federación, precisamente, esto es materia que debe encontrarse regulada en el estatuto o reglamento que fundamenta las acciones ejecutadas, estableciéndose claramente los casos por los cuales la federación desaparece de la vida jurídica. Sin embargo, no puede entenderse él que otro sindicato que opere actividades similares, sustituya a la federación que se ha extinguido, puesto que en estos casos no aplica la sustitución. Sino más bien, se trata de una nueva asociación que ampara actividades parecidas a la federación inexistente. La venta o remate de los bienes del sindicato también debe estar regulado en el estatuto o reglamento.

En cuanto al desalojo solicitado sobre el actual Sindicato de Trabajadores de Veraguas por ocupar el local que alberga las oficinas de la federación a solicitud de los ex miembros de la federación, cabe decir, que estas personas deben probar antes las autoridades jurisdiccionales (justicia ordinaria-juzgados-laborales o civiles) que los ocupantes no tienen la capacidad civil para ocupar el lugar, puesto que el hecho no es la ocupación del local sino la falta de capacidad civil de los ocupantes para conformar la Junta Directiva de la Federación, el local está allí para ser ocupado por cualquier directiva legítimamente constituida para trabajar en beneficio del gremio de trabajadores veraguenses.

La Personería Jurídica de cualquier asociación, gremio o corporación será solicitada ante el Ministerio de Gobierno y Justicia, con fundamento en diversas normas, entre las que se encuentra el Código Civil, artículos 64 y siguientes, Ley 33 de 1984 y Decreto Ejecutivo No. 160 de 2000. No obstante, en materia laboral, el procedimiento difiere un tanto.

Específicamente, en materia de Sindicato o Federaciones de Trabajo se aplicarán las normas del Código Laboral, artículos 331 en adelante, en los cuales se señalan los requisitos y prohibiciones para los casos particulares. La inscripción del sindicato, federación, confederación o central en los registros del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral determina su personería jurídica. (Departamento de Organizaciones Sociales). De lo contrario, se entiende no constituida.

De manera, pues, que en este caso serán aplicables normas del Código Laboral, instrumento que señala que dichas organizaciones deberán contar con sus propios estatutos, en los cuales se establecerán los derechos, obligaciones y prohibiciones al que estará sometido el gremio. Por lo cual debe entenderse que en materia de sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores la personería jurídica la determina la debida inscripción en los registros que a tales efectos se llevan en el Ministerio de Trabajo, lo cual no quiere decir que en algunos casos estas asociaciones requieran de la personería jurídica que otorga el Ministerio de Gobierno y Justicia, en virtud de las actividades que realicen.

En cuanto a la última interrogante que se refiere a la posibilidad de que dentro de un proceso administrativo de policía puede utilizarse como fundamento la cosa juzgada, no entendemos con claridad a que se refiere, pero al respecto debo indicarle que la cosa juzgada es una institución netamente procesal, de orden público que opera en el terreno del derecho procesal. Su esencia está en la vinculación que produce ante los órganos jurisdiccionales y se define como la fuerza o la eficacia obligatoria inherente a la materia de la decisión judicial contenida en la sentencia.³

³ FÁBREGA JORGE. ESTUDIOS PROCESALES. Tomo II. COSA JUZGADA. Editora Jurídica Panameña. Panamá, 1990. Pág. 788.

Por tanto, el carácter de inalterabilidad y no impugnabilidad que en determinados momentos adquiere la resolución judicial es el efecto típico de la cosa juzgada en sentido formal, de allí que la resolución que se encuentra en tal caso recibe el nombre de resolución firme o irrevocable. En el presente, no es el caso, por tanto no puede aducirse la figura de la cosa juzgada.

Por último, consideramos prudente recomendar al señor Alcalde por la buena salud administrativa de la municipalidad santiagueña, se inhiba de conocer y de emitir pronunciamiento en este caso, dado que la figura que se impugna como legítima recae en el señor RUBEN PATIÑO, Secretario y Representante Legal del Sindicato de Trabajadores de Veraguas, quien al mismo tiempo es el Tesorero Municipal del Distrito de Veraguas, cargo que lo coloca como servidor público municipal dentro de la actual administración del Municipio del Distrito de Santiago.

En conclusión, de todo lo expuesto consideramos que el conflicto en cuestión indudablemente debe ser de conocimiento de las autoridades jurisdiccionales ordinarias del ámbito laboral, cuyas decisiones son de obligatorio cumplimiento, y que es en este momento lo que se necesita es una sentencia que dé por finalizado el asunto ventilado concediendo la razón a quien la tiene en base a los documentos aportados y a criterios de sana crítica.

De este modo, hemos respondido lo solicitado, reiterándole nuestros respetos de siempre, atentamente,

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración*

AMdeF/16/cch.