



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 27 de marzo de 2026  
Nota C-047-26

Ref: Obligación del Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI) de presentar, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, informes sobre el uso y destino de la partida anual que le asigna el artículo 1066 del Código de Trabajo.

Señora Ministra:

Por este medio damos respuesta a su Nota No.0131-DM-2026 recibida el 17 de marzo de 2026, mediante la cual nos consulta respecto del régimen de control y rendición de cuentas aplicables a los fondos que determinadas organizaciones sindicales reciben en virtud de lo dispuesto en el artículo 1066 del Código de Trabajo; específicamente, respecto de la obligatoriedad de presentar informes al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, sobre el uso de los fondos de la partida anual, que el artículo 1066 del Código de Trabajo destina al Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO) y a la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI).

Sobre el particular, la Constitución Política de la República de Panamá en su artículo 76 señala que: “Se establece la capacitación sindical, Será impartida exclusivamente por el Estado y las organizaciones sindicales panameñas”.

En función de este principio, el Decreto de Gabinete No.168 de 27 de julio de 1971, modificado por la Ley No.13 de 28 de julio de 1987, creó el Seguro Educativo, que es un fondo compuesto por el aporte del 1.50% del salario básico pagado por los patronos, 1,25% de los salarios básicos recibidos por trabajadores del sector público y privado; y el 2.75% que aportan los trabajadores independientes de sus ingresos anuales. El 5% de la tercera parte que se destina a la educación sindical, es administrado por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, hoy Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Posteriormente, a través de la Ley No.16 de 24 de noviembre de 1987, se modificó el Decreto de Gabinete No.168 de 27 de julio de 1971, modificado por la Ley No.13 de 28 de julio de 1987, en el sentido que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a través del Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), sería el administrador de los fondos destinados a la educación sindical.

Su Excelencia  
**JACKELINE MUÑOZ DE CEDEÑO**  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral  
Ciudad.

*El Instituto...*

El Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL), fue creado mediante la Ley No.74 de 20 de septiembre de 1974, como una dependencia del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, adscrita a la Dirección General de Trabajo, regulada y dirigida por dicho ministerio, cuyo funcionamiento se sufraga con el cinco (5%) por ciento del Seguro Educativo consagrado en el Decreto de Gabinete No.168 de 1971, y que tiene como objetivo, entre otros, la capacitación sindical y el desarrollo de la educación social y económica del trabajador y empleador panameño, y que la Comisión de Capacitación Sindical, aprobará los programas que desarrolle el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través del IPEL (Cfr. artículos 1,2,3,4 y 6 de la Ley No.74 de 1974).

A través del Decreto Ejecutivo No.78 de 27 de febrero de 2003, se reglamentó la utilización de los fondos del Seguro Educativo, bajo la administración del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), indicando en su artículo 10, que dicho Ministerio “*no aprobará la realización de actividad alguna, si la misma no está debidamente formulada, presupuestada y justificada*”.

Además, establece la entrega trimestral de informes de gastos, producto de la realización de cursos, seminarios, conferencias u otras actividades relacionadas con el uso del Seguro Educativo; en este sentido, tanto la Organización sindical respectiva o el ente técnico administrativo del sector privado, deben presentar un informe pormenorizado del uso dado a los fondos del Seguro Educativo.

Dicho informe debe establecer el programa educativo desarrollado, señalando las empresas u organizaciones beneficiadas, temáticas desarrolladas, cantidad de trabajadores beneficiados, período de duración y resultados obtenidos.

De igual forma, deben presentar los informes de gastos mensuales, los cuales deberán presentarse trimestralmente acompañados de documentación que evidencie las diversas actividades efectuadas por las auditorías posteriores por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual administra el porcentaje del Seguro Educativo destinado a educación sindical, y la Contraloría General de la República.

Hasta aquí, tenemos que los fondos para la capacitación sindical se encuentran regulados a en la normativa, y el Código de Trabajo había destinado una partida para el Consejo Nacional de Trabajadores, pero sin indicar su uso o destino, así:

*“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 la Consejo Nacional de Trabajadores**” (Las negritas son nuestras).*

No obstante, mediante la Ley No.68 de 26 de octubre de 2010, el artículo fue modificado, en el sentido de aumentar la partida que suministra el Estado, quedando la norma del siguiente tenor:

*“**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.*

*El reglamento descrito en el párrafo anterior será registrado, a más tardar el 31 de diciembre de 2010, ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, solo para los efectos de publicidad jurídica, y podrá ser variado posteriormente de común acuerdo entre las organizaciones descritas. Queda entendido que el Órgano Ejecutivo no podrá designar a la representación de los trabajadores en las estructuras, cónclaves y/o conferencias descritas hasta que el reglamento de designación sea registrado en el Ministerio.*

*Parágrafo. La partida anual que se establece en este artículo se hará efectiva a partir del **Presupuesto del año 2011**” (Énfasis nuestro).*

De acuerdo a la norma antes citada, el Estado asignará, mensualmente de su respectivo Presupuesto General, las sumas arriba expresadas a las organizaciones sindicales ahí establecidas, pero –como se ha dicho - sin indicar su destino, cosa que sí hizo el Decreto de Gabinete No.168 de 27 de julio de 1971, modificado por la Ley No.13 de 28 de julio de 1987 y la Ley 16 de 24 de noviembre de 1987. Es más, el artículo décimo primero del citado Decreto de Gabinete señala que “Los Fondos del Seguro Educativo por ningún motivo podrán ser utilizados para fines distintos a los taxativamente enumerados por el Artículo Segundo del presente instrumento”, además el Decreto Ejecutivo No.78 de 27 de febrero de 2003, lo regula.

Entonces, si el Estado da un aporte para la educación sindical, ese aporte debe considerarse como fondos públicos, porque provienen del presupuesto general del Estado y por ello deben ser fiscalizados por la Contraloría General de la República, que es el ente supervisor de esos fondos, por mandato del artículo 280, numerales 2, de la Constitución Política de la República, y el artículo 11, numeral 2, de la Ley No.32 de 11 de noviembre de 1984, *“Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General la General de la República”*.

En consecuencia, la Procuraduría de la Administración es del criterio que los fondos que el Estado destina a las organizaciones sindicales en su presupuesto deben ser considerados como fondos públicos o recursos públicos en su origen, y una vez transferidos, deben ser justificados documentalmente ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que es el ente que, por mandato de la ley, es el administrador de esos fondos, y los mismos quedan sujetos a fiscalización y normas de transparencia para garantizar su uso correcto.

Sobre la base de las anteriores consideraciones, esta Procuraduría es del siguiente criterio jurídico:

1. Los fondos que reciben las organizaciones sindicales en virtud de lo dispuesto en el artículo 1066 del Código de Trabajo, deben ser considerados fondos públicos, atendiendo a su origen y al hecho, de que son administrados a través de una entidad del Estado, criterio que ha mantenido esta Procuraduría en consultas anteriores (Cfr., las Notas C- 208 de 31 de agosto de 2001 y C-288 de 3 de diciembre de 2001).
2. En consecuencia de lo anterior, *el CONATO y la CONUSI se encuentran obligadas a presentar informes sobre el uso y destino de dichos recursos ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral*, porque se tratan de fondos públicos, que deben quedar sujetos al control previo y posterior de la Contraloría General de la República, que es la entidad responsable de acuerdo al numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política de la República de Panamá y el numeral 2 del artículo 11 de la Ley No.32 de 11 de noviembre de 1984.
3. Las facultades de supervisión y control del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se limitan a establecer si los fondos provenientes del Seguro Educativo y de los aportes que da el Estado, fueron utilizados para los fines previstos en la ley, pero sin afectar la autonomía propia de las organizaciones sindicales.

4. Los mecanismos jurídicos o administrativos que resultan procedentes para garantizar la correcta utilización de los recursos públicos asignados en virtud del artículo 1066 del Código de Trabajo, serían los establecidos en el Decreto Ejecutivo No.78 de 27 de febrero de 2003, que, entre otras cosas, señala que: *“...en caso de incumplimiento en la entrega de los informes, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral no hará entrega de las partidas subsiguientes a la organización sindical o al ente técnico administrativo del sector privado, hasta que cumpla con de manera satisfactoria, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.”*

Respondemos en esta forma su consulta, manifestándole que la misma no reviste carácter vinculante para la Procuraduría de la Administración, quedando a salvo la opinión de la Contraloría General de la República de refrendar o no los desembolsos.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/gac  
C-041-26