

Panamá, 17 de agosto de 2026.
Nota C-121-26

Señora ministra:

Ref.: Alcances, requisitos y procedimientos aplicables a la adquisición de personería jurídica de las organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores.

Me dirijo a usted en esta ocasión y, con nuestro acostumbrado respeto, con la finalidad de dar respuesta a la Nota No.0340-DM-2026, presentada el 28 de julio de 2026 ante esta Procuraduría, a través de la cual solicita el criterio de este Despacho, sobre los alcances, requisitos y procedimientos aplicables a la adquisición de personería jurídica de las organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores; e igualmente, respecto a: *“si el ordenamiento jurídico panameño establece un régimen jurídico diferenciado para las organizaciones sindicales respecto de las demás organizaciones sociales en cuanto a la adquisición de su personería jurídica y al ejercicio de los derechos que la ley les reconoce”*.

En relación al tema objeto de su consulta, resulta preciso indicarle que, de conformidad con el artículo 2 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, 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; razón por la cual, en el caso específico que nos ocupa, el tema por usted sometido a nuestra consideración, escapa del ámbito de nuestras competencias, por guardar el mismo relación con el derecho internacional del trabajo; es decir, esta, es una competencia privativa de interpretación, en la esfera administrativa, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral por disposición legal. No obstante, por la importancia objeto del tema consultado, en esta ocasión, nos permitimos expresar las siguientes consideraciones. Veamos:

El artículo 4 de la Constitución Política de la República de Panamá establece: *“La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional”*; esta norma de carácter constitucional, reafirma el compromiso del Estado panameño, de cumplir con las obligaciones internacionales que contraiga voluntaria y soberanamente.

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

No obstante, ...

Ahora bien, en lo referente a la estructura de las fuentes del derecho panameño y, dentro de ella, la relación entre el derecho interno y el derecho internacional, ha sido objeto de estudio por conocidas corrientes doctrinales, que han incidido y hasta oscilado en el ordenamiento positivo panameño y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en distintos niveles.

Así, el numeral 3 del artículo 159 constitucional, establece como principio y regla general, la incorporación del derecho internacional convencional al derecho interno, a través de leyes aprobatorias, lo que supone que las normas de derecho internacional, revisten jerarquía legal.

La jurisprudencia nacional, por su parte, al resolver conflictos normativos suscitados entre el Derecho Interno y, el Derecho Internacional, se ha inclinado en algunos casos, por la aplicación preferente de los Tratados internacionales; en otros, ha considerado inconstitucional la violación de un Tratado y, en materia de Derechos Humanos se ha abocado a producir jurisprudencia específica. De hecho, una de las más importantes doctrinas desarrolladas por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Panamá, desde inicios del siglo pasado, ha sido la del **bloque de la constitucionalidad**, el cual comprende, entre sus elementos, el **Derecho Internacional de los Derechos Humanos**.

Vale destacar que mediante Sentencia de 21 de agosto de 2008 y, otras más recientes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dispuso integrar la totalidad de las convenciones internacionales sobre Derechos Humanos ratificados y adoptados por la República de Panamá, a la Constitución Política, con fundamento en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional, introducido por el Acto reformativo de 2004, conforme al cual, los derechos y garantías que consagra la Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

En este orden de ideas, debemos resaltar, además, que en opinión externada mediante la nota No.C-71-16, citada a su vez en la nota No.C-024-21, la Procuraduría de la Administración indicó:

“Las autoridades judiciales y administrativas del Estado son determinantes, a nuestro entender, al momento de aplicar este control de convencionalidad, ahora bien, dependiendo de la materia o campo de acción o competencia, podemos indicar que tanto el órgano judicial, como aquellas que tienen competencia dentro de la justicia administrativa, es decir, las autoridades de policía, entendiéndose con ello corregidores, alcaldes y gobernadores de la provincia, ejercen dentro de su accionar este control. Existen también entidades administrativas que por su competencia podrían en un momento determinado ejercer este control convencional como lo pueden ser aquellas encargadas de velar por las normas de

protección laboral y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo posteriores al año 2004 con las reformas a la Constitución Política en cuanto la amplitud de las garantías constitucionales.” (Énfasis suplido)

Se desprende así, que la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), es un organismo del sistema de las Naciones Unidas, cuya constitución fue aprobada el 11 de abril de 1919, por la Conferencia de Paz de París y entró oficialmente en vigor, el 28 de junio de ese mismo año, como parte del Tratado de Versalles. Dicho organismo internacional, está consagrado a la promoción de la justicia social de los derechos humanos y de los derechos laborales, reconocidos internacionalmente; siendo la única agencia tripartita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados Miembros, a fin de establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas que impulsen el trabajo decente de mujeres y hombres.

La labor normativa es una de las funciones más relevantes de la OIT. En ese sentido, los principales instrumentos jurídicos a través de los cuales la OIT, establece los parámetros normativos que deberán aplicar los Estados miembros en sus respectivos ordenamientos internos, para la efectiva garantía de los derechos sociales y las libertades fundamentales en el trabajo, son los convenios y las recomendaciones. Los Convenios, son Tratados internacionales y contienen normas de obligatorio cumplimiento para los Estados que los ratifican.

Los 193 Convenios que la fecha ha adoptado la OIT, se dividen tres categorías: Los Convenios fundamentales, los Convenios de gobernanza y los Convenios técnicos; siendo los calificados como *fundamentales* (categoría en la cual se enmarca el Convenio No.87), aquellos cuya razón de ser, son la protección de derechos y principios fundamentales del trabajo.

En este orden de ideas, corresponde indicar, que la República de Panamá ostenta la condición de Estado Miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde su fundación en 1919, integrándose formalmente al Concierto de Naciones, comprometidas con el constitucionalismo social internacional. En el plano del Derecho positivo interno y de conformidad con el procedimiento legislativo para la concertación de tratados internacionales, el Órgano Legislativo confirió validez de ley de la República al Bloque de enmiendas sustantivas de su Carta Fundamental, mediante la promulgación de la Ley No.4 de 1954, por la cual se aprobó el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

El Convenio No.87 “*Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*”, ratificado por la República de Panamá mediante la Ley No.45 de 2 de febrero de 1967, objeto de su consulta, es un Tratado que consagra el Derecho fundamental a la libre asociación gremial, garantiza el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir y afiliarse a organizaciones sindicales sin autorización previa; y les protege frente a injerencias o disoluciones administrativas del Estado.

Al regular...

Al regular la autonomía de los Sindicatos en lo concerniente a la redacción de sus Estatutos, la elección de sus representantes y la creación de federaciones, dicho Convenio equilibra la autonomía de los trabajadores y los empleadores, dentro de un orden institucional previsible.

Es decir, su articulado establece prerrogativas esenciales para la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. En el sentido anotado, el artículo 2 de la citada ley consagra el derecho de constitución y afiliación libre, sin ninguna distinción ni autorización previa; por su parte el artículo 3 otorga autonomía para redactar Estatutos, elegir representantes, administrarse, realizar actividades y definir su programa de acción; el artículo 4, proscribe la disolución o suspensión por la vía administrativa; el artículo 5 faculta la creación de federaciones, confederaciones y la afiliación a éstas o a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores; y el artículo 6 extiende las garantías descritas en los artículos 2, 3 y 4 a dichas estructuras superiores.

Igualmente, el artículo 7 *ibidem*, determina que la adquisición de la personalidad jurídica no debe supeditarse a condiciones que limiten sustantivamente los derechos garantizados en los artículos 2, 3 y 4. Finalmente, el artículo 8, prescribe que el ejercicio de estos derechos obliga a respetar la legalidad nacional, prohibiendo el menoscabo de las garantías del Convenio por la legislación interna.

Ahora bien, deviene de suma importancia señalar que, a nivel constitucional, el derecho a la sindicación y a la libertad sindical se encuentra consagrado en el artículo 68 de la Constitución Política y lo concerniente a la constitución de las organizaciones sindicales se encuentra regulado a nivel legal en los artículos 351 al 356 del Código de Trabajo.

En el caso de los empleados públicos, el segundo párrafo del artículo 2 del Código de Trabajo, dispone: “*Los empleados públicos se regirán por las normas de la carrera administrativa, salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto de este Código*”, en concordancia, el artículo 184 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, con las modificaciones aprobadas por la Ley No.23 de 2017, establecen el derecho de los servidores públicos a crear o afiliarse a asociaciones de servidores públicos de carácter sociocultural y económico, de su respectiva institución, que tengan el fin de promover el estudio, la capacitación, mejoramiento y protección de sus afiliados y asesorarlos sobre asuntos ante la Junta de Conciliación de Carrera Administrativa y ante la Dirección General de esa entidad.

Cónsono con lo anterior, el artículo 185 del mismo cuerpo de normas, señala que las asociaciones de servidores públicos serán reconocidas por el Ministerio de Gobierno, con la opinión de la Dirección General de Carrera Administrativa, mediante resolución sustentada y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, o treinta días después de presentada la solicitud, sin que haya sido resuelta por el Ministerio; dicha norma igualmente señala que, tendrán personería jurídica una vez inscritas en la sección de asociaciones de servidores públicos del Registro Público y tendrán los derechos y limitaciones de las demás asociaciones sin fines de lucro.

Abordadas las consideraciones anteriores, es menester destacar que, la Constitución de la OIT establece un sistema de control de la aplicación y cumplimiento de los Convenios y recomendaciones; ello, con el objetivo de garantizar la eficacia de sus instrumentos normativos,

en aras de hacer posible la realización práctica de los derechos en ellos consagrados. El mismo consta de dos mecanismos de control, a saber: 1) El examen de las memorias o informes estatales, el cual es periódico, automático y obligatorio; y, 2) Los procedimientos de reclamaciones o quejas contra un Estado miembro, el cual es de naturaleza cuasi-contenciosa.

Entre ellos, el control periódico de memorias o de informes estatales, consiste en el examen y evaluación por parte de los órganos de control de la OIT, de la información remitida por los Estados, en cumplimiento de la obligación establecida en la constitución de dicho Organismo internacional, en virtud de la cual, los gobiernos deben presentar memorias sobre la aplicación de los Convenios ratificados sobre las medidas legislativas, administrativas y judiciales adoptadas para garantizar el cumplimiento y aplicación de los derechos dispuestos en el Convenio del cual se trate.

En el sentido anotado, el artículo 22 de la Constitución de la OIT, impone a los Estados parte, la obligación de presentar Memorias periódicas al Consejo de Administración sobre la aplicación efectiva de los Convenios ratificados; el texto del artículo 22 de la Constitución de la OIT, enmendada en la Vigésima Novena Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Montreal, Canadá, el 19 de septiembre de 1946, establece textualmente: *"Cada uno de los Miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya tomado para poner en ejecución los Convenios a los cuales se haya adherido. Estas Memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite"*.

En conclusión, esta disposición consagra un pilar fundamental de supervisión jurídica, que vincula positivamente al Estado con el sistema internacional de control normativo; siendo así que, en la jurisdicción de la República de Panamá, le corresponde al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), remitir obligatorio y puntualmente, dichos informes técnicos; cumplir con este estándar de transparencia institucional ante los órganos de fiscalización de la OIT (V.g., la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CEACR), permite supervisar el cumplimiento real de los compromisos internacionales, fomenta la transparencia y evita que el Estado panameño, sea objeto de observaciones, solicitudes directas u otras medidas que conforme a la Constitución de dicho Organismo Internacional y demás normativa aplicable, le corresponda adoptar a sus órganos de fiscalización.

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/dc
C-110-26