VISTOS: El Procurador Auxiliar de la Nación, por medio de la Vista No. 26, fechada el 23 de mayo de 1959, pidió al Magistrado Sustanciador que reconsiderara la providencia que acogió la demanda y previa revocatoria de la misma, se rechace ésta por no cumplir con las exigencias del artículo 28 de la Ley 33 de 1946 que reformó el 43 de la Ley 135 de 1943.

Fundamentó el funcionario aludido su petición así:

"Expongo mi punto de vista así:

"La demanda no especifica la parte demandada y yerra al designar la representación de los intereses de la administración."

"Efectivamente, al pretender dar cumplimiento a lo que establece el ordinal 1o. del artículo 28 de la Ley 33 de 1946, el actor expresa:

". . . solicito que mediante los trámites del JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION, y con audiencia del señor FISCAL AUXILIAR DE LA NACION como representante de los intereses de la administración. . ."

"De la parte transcrita no puede concluirse cual es la parte que según el actor debe figurar en su acción como demandada. Por otro lado, el funcionario que en las demandas de la naturaleza de la que nos ocupa defiende los intereses de la administración se denomina en la actualidad Procurador Auxiliar de la Nación y no puede considerarse como parte demandada.

"La Augusta Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en múltiples ocasiones ha ordenado la corrección de demandas que carecen del requisito antes anotado (ver, por ejemplo, Resolución de 23 de junio de 1967.- Repertorio Jurídico No. 6, Año VII, página No. 417 a 419).-

"Por estas razones reitero esa solicitud de revocatoria".

En efecto, con el objeto de dar cumplimiento al ordinal 1o. del artículo 28 de la Ley 33 de 1946 que establece como requisito de toda demanda ante esta jurisdicción "la designación de las partes y de sus representantes", el recurrente en el libelo de demanda expresó lo siguiente:

". . . solicito que mediante los trámites del JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION, y con audiencia del señor FISCAL AUXILIAR DE LA NACION como representante de los intereses de la administración. . ."

No se requiere el menor esfuerzo para advertir que el demandante no ha dado cumplimiento a la disposición mencionada, pues no ha expresado quien es la parte demandada la que en este negocio está constituida por los Fiscales de Circuito de Panamá, quienes en Sala de Acuerdo dictaron el acto impugnado. Además, ha señalado al FISCAL AUXILIAR DE LA NACION como representante de los intereses de la administración, cuando es el PROCURADOR AUXILIAR DE LA NACION al tenor de lo dispuesto en el artículo 47 de la excerta antes mencionada.

Como se ve, asiste razón al Procurador Auxiliar de la Nación al pedir que se rechace la demanda previa revocatoria de la providencia que

la acoge de conformidad con lo que establece el artículo 31 de la Ley 33 de 1946.

Por lo expuesto, la Sala Tercera (Contencioso Administrativo) de la Corte Suprema, representada por el Magistrado que suscribe, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, previa revocatoria de la providencia de 23 de abril de 1969, que acoge la demanda, rechaza ésta y ordena su devolución al demandante para su corrección si aún está en tiempo para ello.

Cópiese y notifíquese.

(fdo) Pedro Moreno.- (fdo) Carlos V. Chang, Secretario.

DEMANDA INTERPUESTA POR EL DR. CARLOS DEL CID, EN REPRESENTACION DE CELIO GUTIERREZ (SECRETARIO GENERAL DEL SINDICATO "UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y AFINES DE PANAMA" PARA QUE SE DECLARE ILEGAL LAS RESOLUCIONES NO. 58 DE 1o. DE AGOSTO DE 1967 Y 69 DE 9 DE NOVIEMBRE DE 1967, DICTADAS POR EL ORGANOS EJECUTIVO POR CONDUCTO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, PREVISION SOCIAL Y SALUD PUBLICA. SENTENCIA. (PONENTE: PEDRO MORENO C).

CONTENIDO

La Sala Tercera (Laboral) deniega la demanda interpuesta para declarar la ilegalidad de resoluciones del Organos Ejecutivo que no acceden a la Inscripción en los libros de Registro de un Sindicato. Hay salamento de voto de dos Magistrados.

La controversia se limita a determinar si el Organos Ejecutivo está o no obligado a conceder personería jurídica a todo sindicato en formación que presente la solicitud correspondiente, habiendo satisfecho los requisitos exigidos por la Ley.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO) Panamá, cuatro de junio de mil novecientos sesenta y nueve.

VISTOS: El Dr. Carlos del Cid, abogado de la localidad, actuando en nombre y representación de CELIO GUTIERREZ, Secretario General del Sindicato en formación denominado "Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá", de quien es apoderado especial, ha interpuesto demanda contencioso-administrativo de plena jurisdicción, para que con audiencia del Procurador Auxiliar de la Nación y previos los trámites legales correspondientes, se formulen las siguientes declaraciones:

"Primero que son ilegales las Resoluciones No. 58 de 1o. de Agosto de 1967 y 69 de 9 de noviembre de 1967, dictadas por el Organos Ejecutivo Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, la primera de las cuales niega la inscripción como Sindicato en los libros de registro del Ministerio de Sindicato en formación Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá", y la segunda mantiene la Resolución No. 58 de primero

de agosto de 1967 por la cual se negó la inscripción del Sindicato en formación mencionado;

Segundo: Que en consecuencia, el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública debe hacer la inscripción del Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá "en los libros de registro que se llevan para los efectos de que conste la existencia de la personería jurídica de dicho organismo".

Sirvieron de base a la presente acción, los hechos siguientes:

Primero: En escrito de 23 de mayo de 1967, el señor Celio Gutiérrez, solicitó al señor Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, por intermedio de la Inspección General de Trabajo que se le extendiera la correspondiente personería jurídica al Sindicato en formación "Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá", que comprende a obreros de la Cía. Panameña de Aceites, S. A., en esta ciudad, lo cual hizo en su condición de Secretario General de dicha agrupación de trabajadores;

Segundo: Con la solicitud de inscripción del Sindicato en formación referido en el hecho primero anterior, el señor Celio Gutiérrez, acompañó los documentos que señala el numeral 3 del artículo 287 del Código de Trabajo, o sea copia autenticada del acta constitutiva del Sindicato en formación con sus firmas autógrafas, así como la de los estatutos del mismo y la correspondiente a la sesión donde fueron aprobados dichos estatutos;

Tercero: No obstante lo expuesto en el hecho segundo anterior, el Organismo Ejecutivo Nacional le negó, al Sindicato en formación "Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá" la inscripción en los libros de registro correspondientes mediante Resolución Ejecutiva No. 58 de 10 de agosto de 1967, arguyendo para ello que "existe un Sindicato de la misma empresa denominado "Sindicato de Trabajadores de la Cía. de Aceite", con personería jurídica expedida debidamente;

Cuarto: De lo dispuesto en la resolución mencionada en el hecho tercero anterior, el señor Celio Gutiérrez pidió reconsideración o revocatoria por inconformidad con lo resuelto, lo cual le fue negada mediante Resolución Ejecutiva No. 69 de 9 de noviembre de 1967 que mantiene en todas sus partes la primera decisión, con lo cual se violaron normas vigentes del Código de Trabajo".- Según el demandante, los actos acusados con violatorios de los artículos 277, numeral 2°, 280, 281 y 287 del Código de Trabajo.

Expuso la parte actora el concepto de las violaciones de ley que atribuye a las Resoluciones impugnadas, en la forma que sigue:

1. Artículo 277, numeral 2, del Código de Trabajo: Esta norma define lo que es un Sindicato de empresa al expresar que son "Los formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades que prestan sus servicios en una misma empresa", no se desprende del contenido del anterior precepto nada que pueda llevar a considerar que en una sola empresa debe existir un sindicato, como en efecto lo ha considerado las resoluciones demandadas. La legislación positiva en materia laboral no contiene norma que de asidero a la negativa de las resoluciones impugnadas, sobre todo cuando las disposiciones relativas a los requisitos necesarios para el reconocimiento e inscripción de las organizaciones sindicales, son claras y expresas, como se puede apreciar de la lectura de los artículos 281 y 287 del Código de Trabajo. Considerar que el numeral 2o. del artículo 277 del Código de Trabajo, sirve de base para negarle la personería al Sindicato en formación "Sindicato Unión de "Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá", o para darle la exclusiva al Sindicato que se afirma que allí existe denominado "Sindicato de Trabajadores de la Cía. de Aceite", es interpretar erróneamente dicha disposición de ley, por lo cual se ha violado la misma.-

2. Artículo 280 del Código de Trabajo: Se reconoce en este precepto legal el derecho que les asiste tanto a los trabajadores como a los patronos para formar Sindicatos sin que preceda autorización alguna, pero, sujetos a los trámites y requisitos que se señalaba en el artículo 287 del mismo Código. Cuando las resoluciones demandadas están negando la personería jurídica como sindicato a un crecido número de trabajadores que han llenado los requisitos previstos en la ley, por la sola razón de que existe, con anterioridad, otro sindicato inscrito que se supone funciona en la misma empresa, se están yendo dichas resoluciones contra la norma antes mencionada, ya que ella consagra la libertad de sindicación, plasmada en nuestra Constitución Política sin restricciones de la naturaleza de la expuesta en las decisiones demandadas. Consideramos que el Organismo Ejecutivo Nacional ha sido lejos al hacer posible que casi un centenar de obreros se vean impedidos de hacer valer sus derechos de manera organizada y a través de un instrumento legal. Siendo así, la norma arriba mencionada no ha sido tenida en cuenta para aplicarla al caso por lo que se violó de manera directa.-

3. Artículo 281 del Código de Trabajo: Esta regla contiene los requisitos indispensables en cuanto a número de miembros y nacionalidad de los mismos, que se deben tener en cuenta para la constitución de un Sindicato. Ninguna asociación sindical puede integrarse legalmente con menos de veinte (20) trabajadores, cuyas dos terceras partes o más

sean extranjeros. De la documentación "presentada por el representante legal del Sindicato en formación aquí mencionado, consta que esta exigencia está sobradamente cumplida, ya que tanto el número requerido de obreros y la proporción de su nacionalidad panameña está muy por encima de lo señalado en la ley. Al negar la petición hecha por el señor Gutiérrez, se desconoció el derecho que en favor de la misma, consagra la anterior disposición con lo cual fue violada de manera directa.-

4. Artículo 287 del Código de Trabajo:

Este precepto, entre otras cosas, contiene los requisitos que debe llenar toda solicitud de inscripción de un sindicato y son: a) estar firmado por el Secretario General del Sindicato en formación; b) ser remitida a la Inspección General de Trabajo, y estar acompañada de copias auténticas del acta constitutiva y autógrafa, de los estatutos y del acta donde se aprobaron estos. Las resoluciones demandadas aceptan que el Secretario General del Sindicato en formación presentó todos esos documentos, sin embargo, no extendió la personería jurídica del "Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá", desconociéndole a este organismo sindical un derecho que le confiere la ley, con lo cual se violó la norma aquí expuesta de manera directa.-

El Procurador Auxiliar al contestar el traslado de la demanda, hizo los siguientes apuntes relacionados con los antecedentes del caso.

"a) A fojas 82 del expediente administrativo No. 1 se aprecia un certificado expedido por el Inspector General de Trabajo el 24 de mayo de 1967, en el cual se hace constar "que en el libro de registro de las organizaciones sociales de trabajadores y patronos que para esos efectos se "lleva en este Despacho a folio 147 se encuentra inscrita la Resolución No. 65 de 6 de octubre de 1960, por medio de la cual el Organismo Ejecutivo Nacional otorgó Personería Jurídica al SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA COMPAÑIA PANAMEÑA DE ACEITE".

b) A fojas 96 del expediente administrativo No. 1, aparece una comunicación del señor Rodolfo Pérez, en su condición de Secretario General del "Sindicato de Trabajadores de la Compañía Panameña de Aceites" dirigida al señor Director General de Trabajo en la cual le incluye lista de "los compañeros electos para cargos directivos" en el ya mencionado sindicato. La susodicha nota fue recibida en la Dirección General de Trabajo el 30 de junio de 1967.

c) Consta en los autos que un sector de trabajadores, que elaboran para la empresa industrial denominada "CIA. PANAMEÑA DE ACEITES, S.A." de esta ciudad, se agruparon con miras a formar un nuevo sindicato, dentro de la misma empresa, al cual denominaron "SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DE ACEITE Y A FINES DE PANAMA".

ch) El nuevo sindicato en formación formuló a la Dirección General de Trabajo fecha 23 de mayo de 1967, una solicitud "para que se proceda a inscribirlo como persona jurídica, al haberse constituido en Sindicato", sin que previamente se hubiera declarado legalmente extinto el "SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CIA. DE ACEITE", "al cual le fue expedida Personería Jurídica, mediante Resolución No. 65 de 6 de octubre de 1960, la cual aparece debidamente inscrita en los registros del Departamento de Trabajo".

d) Ante la situación en que se colocó el nuevo SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y A FINES DE PANAMA", en su mayoría compuesto por trabajadores de la misma empresa industrial que se separaron "del SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CIA. DE ACEITE", el cual opera al amparo de la Personería Jurídica que le otorgó la Resolución No. 65 de 6 de octubre, no cabía otra alternativa al Organismo Ejecutivo --a través del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública-- que "NEGAR la inscripción del Sindicato en formación denominado SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y A FINES DE PANAMA", porque además de la motivación ponderada que contiene la precitada resolución lo que ocurre es que el derecho a asociarse sindicalmente está regulado por disposiciones constitucionales y legales, sin que ello menoscabe el principio de que todo hombre podrá defender sus derechos y sus intereses por la acción sindical y adherirse al sindicato de su elección".

Los hechos de la demanda, los contestó así:

"PRIMERO: Es cierto el hecho en cuanto a la solicitud formulada por el Sindicato en formación a que se refiere; pero en cuanto a que se quisiera agrupar en dicho organismo solamente a los obreros de la Cia. Panameña de Aceites S.A., advierto que el propio recurrente, a pesar de solicitarlo así en su escrito original, en el escrito de revocatoria que interpuso contra la Resolución No. 58, de 10. de agosto de 1967, dijo lo que sigue:

"Finalmente, debo agregar que el organismo sindical que pretendemos formar no quedará reducido a un simple sindicato de empresa sino que tiene la determinación de atraer a sus filas a trabajadores de actividades u ocupaciones "afines" a las que nos dedicamos los trabajadores de industria del aceite, y por lo tanto, nuestro sindicato no tendría el mismo ámbito de acción que el sindicato que se ha mantenido inoperante por largos años, ni estaría compuesto solamente por trabajadores de esa sola empresa". (fs. 4 vta. del exp. adm.)".

"SEGUNDO: Es cierto este hecho.
TERCERO: También es cierto
CUARTO: Es cierto lo relacionado a la so-

licitud de reconsideración y a la resolución que la niega. En cuanto a la violación legal alegada estimo que es una apreciación muy subjetiva del recurrente, que a más de ser impropia de este aparte, no comparto".

Sobre las violaciones legales atribuidas a los actos acusados, dicho funcionario se pronunció en la forma que sigue:

"Estima la representación legal de la parte recurrente que los actos acusados de ilegalidad violan los artículos 27 numeral 2o.: 280, 281 y 287 del Código de Trabajo. No se compadecen con la realidad procesal, las violaciones alegadas desde el momento en que se reconoció personería jurídica al Sindicato de Trabajadores de la Compañía Panameña de Aceites"; Organismo Social que pretende agrupar a todos los empleados de esa empresa mercantil. Lo que el Organismo Ejecutivo hizo — con mucha razón — fue negar la solicitud de un grupo de empleados de la Compañía Panameña de Aceites, S.A., que pretendían constituirse en persona jurídica no obstante estar amparados por la persona jurídica a que hemos hecho alusión atrás. Esta nueva persona jurídica, además de llevar un nombre que refleja la intención de agrupar a otros trabajadores que laboren fuera de dicha empresa, podría acarrear dificultades futuras tanto a la empresa como a los trabajadores, por ello, el Organismo Ejecutivo, con sano juicio, consideró "que en la Resolución No. 21, dictada por este Ministerio el 22 de agosto de 1966, se expresaron conceptos "similares en defensa del fuero sindical y de la estabilidad inconstitucional del movimiento sindical panameño, en la siguiente forma. El fuero sindical debe ejercitarse a la justa medida legal, debiendo evitarse que por medios impropios se logre una proliferación desorbitada de directores sindicales que resulten amparados indebidamente".

Cabe anotar que en el expediente administrativo relacionado con el caso se recogen todos los fundamentos de hecho y las razones jurídicas que se estimaron valederas para justificar la determinación de la Administración en dictar los actos impugnados. No obstante, es oportuno transcribir a continuación los conceptos emitidos por el señor Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, porque contribuyen a esclarecer nuestro criterio expuesto en la contestación de la demanda, que son del tenor siguiente:

"Si al Ejecutivo se le exigiese conceder personería jurídica a todo sindicato en formación que se limite a presentar la correspondiente solicitud con el lleno de los requisitos legales, se llegaría incuestionablemente a la proliferación indiscriminada del sindicalismo, lo que se opondría a una sana política sindical del Estado. De ahí que nuestro Código laboral en su artículo 305 confiera al Ministerio de Tra-

bajo una prerrogativa encaminada a fomentar el movimiento sindical, pero siempre que ello se ajuste a una forma armónica y ordenada. (el subrayado es nuestro)

Hemos considerado que el concederle la personería al sindicato en formación "UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y AFINES DE PANAMA", sería fomentar el desarrollo del movimiento sindical panameño, de manera inarmónica y desornada, lo cual contraviene la disposición en referencia y se opone a la política de equilibrio sindical del gobierno. Decimos que contraría la armonía porque la existencia de dos sindicatos en una misma empresa, rompe y divide los intereses de los trabajadores debilitando la fuerza de sus presentes y futuras "pretensiones laborales, lo que resulta a todas luces incorcondante con la fuerza de los intereses empresariales que se mantienen firmes e indivisibles.

La inscripción del sindicato referido significaría, a nuestro juicio, fomentar un desarrollo sindical desordenado, porque nuestras empresas no cuentan en el presente, con un gran número de trabajadores y por tanto la coexistencia de dos o más sindicatos dentro de una misma empresa no asegura en Panamá un máximo de estabilidad en las relaciones laborales, sino que por el contrario, la experiencia nos ha demostrado que ello conduce a la creación de complejos conflictos entre ambos sindicatos como por ejemplo el problema de la representación en los contratos colectivos, y a veces, hasta se llega a un conflicto triangular, en el cual ni la empresa puede lograr un acuerdo con ninguno de los sindicatos, ni estos tampoco obtiene acuerdo alguno con aquella y ni siquiera entre ellos mismos.

.....

Explica la anterior situación la realidad palpable de que, a pesar de que en desarrollo de principio constitucional el Artículo 269 del Código de Trabajo, vigente desde hace más de 20 años, declara de interés público la constitución legal de sindicatos y cooperativas "como medio eficaz para contribuir al sostenimiento y desarrollo económico del país y de la cultura popular y la democracia panameña", el movimiento sindical panameño no ha salido a lo largo de todo ese tiempo de un estado de anemia permanente, de desorganización y anarquía, que constituye por sí mismo la más eficaz rémora para su crecimiento y vigorización.

La reforma que en todos los campos de la Administración el gobierno nacional ha tratado de llevar adelante en los últimos tres años ha repercutido en el campo de la administración del trabajo y paralela-

mente ha obligado al Estado a establecer por fin una política laboral definida, con objetivos propios y debidamente planificados.

Uno de esos objetivos es precisamente la eliminación de las endemias que han minado su existencia, las más visibles, la anarquía, la atomización del movimiento obrero y la perpetuación de la dirigencia hasta constituirse en el predominio de grupos oligárquicos.

Es en aras de esa política, puente de sanos principios y perspectivas definidas, por "lo que por las razones ya explicadas, en uso de las facultades a que se refiere el artículo 67 de la Constitución Nacional ya mencionado, y con la orientación que señala el artículo 305 del Código de Trabajo, el Ministerio ha tratado de evitar de que el movimiento laboral dentro de la Compañía Panameña de Aceites, S.A., en donde ya existe un sindicato de empresa debidamente formado y vigente, se divida en un nuevo sindicato que sólo va a tender al debilitamiento de las anteriores organización obrera para beneficio del factor empresarial".

Por las razones apuntadas conceptúo que no debe accederse a las pretensiones del actor".

La controversia se limita a determinar si el Organó Ejecutivo está o no obligado a conceder personería jurídica a todo Sindicato en formación que presenta la solicitud correspondiente habiendo satisfecho los requisitos exigidos por la ley, y para resolverla se considera:

La Resolución No. 58, de 10. de agosto de 1967, expedida por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, que ha sido acusada de ilegal, reza así:

"REPUBLICA DE PANAMA, ORGANÓ EJECUTIVO NACIONAL, MINISTERIO DE TRABAJO, PREVISION SOCIAL Y SALUD PUBLICA, DEPARTAMENTO DE TRABAJO.

El Presidente de la República, en uso de sus facultades legales,-----

CONSIDERANDO:

10.- Que un grupo de trabajadores que se ha agrupado bajo la denominación de "SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y AFINES DE PANAMA", ha hecho solicitud para que se proceda a inscribirlo como personal jurídica, al haberse constituido en Sindicato.-----

20.- Que con la referida solicitud, han presentado la documentación que prevé el Artículo 287, ordinal 30. del Código de Trabajo, a saber, el "Acta Constitutiva del grupo sindical, con la firma autógrafa de los miembros fundadores en número mayor de veinte; los Estatutos de la Organización y el Acta de la Sesión en donde fueron aprobados los mismos.-----

30.- Que al estudiar la solicitud hecha por esos trabajadores, se ha establecido que todos los solicitantes tiene la circunstancia

común de trabajar, en la CIA. PANAMENA DE ACEITE, S. A., de esta ciudad, de lo cual se infiere que la Organización Social que se pretende legalizar, constituye un Sindicato de Empresa, tal como lo define el Artículo 277 ordinal 2, de la excerta citada.-----

40.- Que según consta en los archivos del Departamento de Trabajo, existe un Sindicato de la misma Empresa denominado SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA CIA. DE ACEITE, al cual le fue expedida Personería Jurídica, mediante la RESOLUCION No. 65 de 6 de Octubre de 1960, la cual aparece debidamente inscrita en los registros del Departamento de Trabajo.-----

50.- Que por expresa disposición constitucional un sindicato tiene existencia jurídica hasta tanto un Tribunal competente, mediante sentencia firme, declare su disolución.-----

60.- Que no ha sido presentada ninguna constancia de que haya recaído alguna decisión judicial respecto a la existencia jurídica del sindicato en mención.-----

70.- Que es deber del Estado determinar una equilibrada política sindical, como elemento contributivo a la paz que debe ser el objetivo primordial de la acción de todo buen Gobierno.-----

80.- Que uno de los móviles de esa política laboral debe ser la defensa de la estabilidad de las organizaciones sindicales, lo cual sólo puede lograrse "mediante el ofrecimiento de garantías jurídicas adecuadas.-----

90.- Que en la Resolución No. 21, dictada por este Ministerio el 22 de agosto de 1966, se expresaron conceptos similares en defensa del fuero sindical y de la estabilidad institucional del movimiento sindical panameño, en la siguiente forma: "El fuero sindical debe ejercitarse a la justa medida legal, debiendo evitarse que por medios impropios se logre una proliferación desorbitada de directores sindicales que resulten amparados indebidamente.- Para una sola persona jurídica empresarial debe corresponder una sola dirección sindical mediante la operación del sistema protector de la Ley, a la justa medida que la misma permite".-----

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la inscripción del Sindicato en formación denominada SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y AFINES DE PANAMA.-----

SEGUNDO: Exhortar a los peticionarios a que formen filas dentro del Sindicato de Empresa ya existente, a fin de que el esfuerzo mancomunado de los trabajadores, pueda lograr nuestra Nación la estabilidad social y el desarrollo económico que constituye la aspiración común.-----

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE. (fdo.)

MARCO A. ROBLES.- El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública (fdo) ABRAHAM PRETTO S".

La Resolución No. 69, de 9 de Noviembre de 1967, dictada por el Organó Ejecutivo por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, que mantiene lo decidido mediante la Resolución arriba transcrita, y que ha sido acusada de ilegalidad por el demandante, está concebida en los términos que siguen:

"RESOLUCIONA No. 69

REPUBLICA DE PANAMA- ORGANO EJECUTIVO NACIONAL, MINISTERIO DE TRABAJO- PREVISION SOCIAL Y SALUD PUBLICA, DEPARTAMENTO DE TRABAJO-----

SOLICITUD DE REVOCATORIA DE LA RESOLUCION No. 58 DEL PRIMERO DE AGOSTO DE 1967. (SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y A FINES (sic.) DE PANAMA).

VISTOS: El señor CELIO GUTIERREZ, en su condición del Secretario General de una agrupación de trabajadores que se ha organizado bajo la denominación de --"SINDICATO UNIO DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y A FINES DE PANAMA", ha elevado escrito a este Ministerio para solicitar la reconsideración y consiguiente revocatoria de la Resolución No. 58 de 10. de Agosto del presente año, dictada por el Organó Ejecutivo Nacional, a través de este Ministerio, mediante la cual le fue negada a la agrupación en cuyo nombre habla, la calidad de persona jurídica y su inscripción como tal en los registros correspondientes.-----

Expone el memorialista como fundamento de su solicitud, que el Sindicato de Trabajadores existente en la misma empresa donde prestan servicio los agrupados dentro de la nueva organización que se pretende formar, el cual goza de personería jurídica debidamente inscrita en los registros del Departamento de Trabajo, no ha cumplido la obligación de representar y defender a sus miembros en los muchos años de existencia legalizada.-----

Agrega también en apoyo de su solicitud que el artículo 67 de la Constitución Nacional consagra en forma irrestricta el derecho de sindicación de trabajadores y patronos, libertad que, según "expone el petente la disposición constitucional invocada no sujeta a ninguna condición y como argumento final expone también que la nueva agrupación habla de convertirse posteriormente en una de índole industrial.-----

Sobre el particular cabe repetir algunos de los considerandos de la resolución impugnada como por ejemplo el hecho de que la existencia jurídica de un Sindicato, es plenamente válida hasta tanto un Tribunal competente, mediante, sentencia firme declare su disolución.--- Es igualmente cierto, que, tal como se expresa en la resolución obje-

tada no existe ninguna constancia de decisión judicial, que hubiera declarado la extinción de la persona jurídica otorgada a la organización laboral existente en la empresa.-----

En cuanto a la invocación a una libertad sindical irrestricta conformada por la norma constitucional debe advertirse que también esa norma remite a la ley la regulación del ejercicio de esa libertad, y si es la ley expuesta a través del Código de Trabajo.---- Y el Código de Trabajo en su Artículo 308 establece "el Ministerio del ramo se encargará de fomentar el desarrollo del Movimiento Sindical en forma armónica y ordenada y garantizaría la efectividad del derecho de sindicalización por medio de decreto Ejecutivo".-----

Consideramos que es precisamente evitando la proliferación irrestricta de Sindicatos dentro de una misma Empresa, o un mismo gremio como se logra el fortalecimiento del movimiento Sindical en la forma armoniosa y ordenada, ya que esa proliferación conlleva la división y debilitamiento del movimiento obrero, mas cuando la misma Organización Internacional de Trabajo se ha pronunciado a favor de la Unidad Sindical.--- Además si entre las actividades de los sindicatos está la de Celebrar Contratos Colectivos, garantizar su cumplimiento por parte de sus afiliados y "ejercer los derechos y acciones que de tales contratos nazcan", como se garantizaría la celebración del Contrato Colectivo, si hay varios sindicatos en una misma Empresa.-

En cuanto al deseo de que este sindicato que se pretende formar no quede reducido a un simple Sindicato de Empresa, sino que tiene la determinación de atraerse a sus filas a trabajadores de la Industria del Aceite, el ejecutivo considera, que ya existe también "Sindicato de Operarios y Trabajadores de la Industria del Aceite y sus Derivados, al cual se le otorgó Personería Jurídica por medio de Resolución No. 146 del 12 de Diciembre de 1961 y el cual tiene entre los objetivos del sindicato lo siguiente:-----

"Luchará por la Unidad de Todos los trabajadores que laboran para la Industria del Aceite y sus Derivados", haciéndolo entre circunstancias un sindicato Industrial y en este sentido también sería un sindicato paralelo.-----

En vistas de estas consideraciones, el Presidente de la República en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

PRIMERO: Mantener la Resolución No. 58 del primero de agosto de 1967, por la cual se le negó la inscripción del SINDICATO EN FORMACION denominado "SINDICATO UNION DE TRABAJADORES DEL ACEITE Y A FINES DE PANAMA.-----
SEGUNDO: Insistir en la exhortación a los peticionarios a que formen filas dentro de los Sindicatos ya existentes, a fin de que del

esfuerzo mancomunado de los trabajadores, pueda lograr nuestra Nación la estabilidad social y el desarrollo económico que constituye la aspiración común.-----

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE (Fdo)
MARCO A. ROBLES.- El Ministro de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública (fdo)
ABRAHAM PRETTO S.

"APARECE UN SELLO DE NOTIFICACION FIRMADO POR EL SEÑOR CELIO GUTIERREZ EL DIA 4 DE DICIEMBRE DE 1967 MANIFIESTA QUE "ENTABLARE DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESTA RESOLUCION.-

ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL

(FDO) LUIS ALBERTO JAEN, J.

Inspector General de Trabajo

Panamá, 11 de Enero de 1968".

Considera la Sala que de los artículos 67 de la Constitución Nacional y del artículo 287 del Código de Trabajo establecen claramente que el Organó Ejecutivo Nacional pueden admitir o rechazar la inscripción de su sindicato dentro de un término improrrogable de treinta días. Y ese rechazo no significa necesariamente posposición de ese reconocimiento hasta tanto los documentos acompañados se ajusten a lo prescrito en el último artículo citado. En otros términos, no sólo por razones formales puede rechazarse, sino también por razones de fondo.

La función del Ministerio de Trabajo, en cuanto a la gestación de una organización sindical no es simplemente determinar si los documentos presentados con la petición llenan las exigencias del artículo 287 del Código de Trabajo, y que ineludiblemente el Organó Ejecutivo esté obligado a admitir la inscripción de un sindicato si se cumplen con los requisitos que señala ese artículo. La misión del Ministerio de Trabajo, por conducto su Inspección General de Trabajo, no puede reducirse a ser en relación a la estructuración legal de un sindicato, un simple instrumento receptor de pruebas documentales. Su función sobre particular es trascendental de acuerdo con lo que dispone el artículo 305 del Código de Trabajo, donde se faculta al Ministerio del ramo (Ministerio de Trabajo) la de fomentar el desarrollo del movimiento sindical en forma armónica y ordenada, y no cabe duda que ello no sería posible si su función se limitara a examinar la documentación presentada por un sindicato para su inscripción con el único objeto de establecer si se cumplen con las exigencias del artículo 287 del Código de Trabajo, y si el cumplimiento de tales exigencias hace ineludible la obligación de admitir la inscripción del sindicato.

Además considera la Sala que se justifica las razones aducidas por el Organó Ejecutivo Nacional para negar la inscripción del sindicato en formación "Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá" por medio de las Resoluciones que se impugnan. El reconocimiento de dos o más sindicatos dentro de una misma empresa, antes de coadyuvar al desarrollo de las fuerzas gremiales del país, produciría el debilitamiento y desmoralización de los sindicatos.

Si una de las tareas fundamentales de todo Go-

bierno es la de dirigir y orientar las actividades que le incumben en una sociedad, para poder causar a través de sus instituciones esas actividades, es menester que se trace una política en el ejercicio de los poderes legales que le otorga la Constitución y las leyes, en otros términos, si tanto la Constitución Nacional, en su artículo 67, como el artículo 287 del Código de Trabajo, reconocen el derecho de sindicalización pero, a su vez, le confiere al Gobierno el poder de admitir o rechazar a quienes se asocian con tal propósito, lógico es suponer que si rechazar significa, contradecir lo que otro expresa o no admitir lo que propone u ofrece", que el derecho de sindicalización debe conciliarse con el interés público que se encuentra investido y lo limita para no ser negada su inscripción como sindicato.

La política laboral adoptada por el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, hoy Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, obedece al cuadro general que ofrece el movimiento sindical panameño en esta etapa histórica que, a pesar de algunas honrosas excepciones, padece en general de un debilitamiento causado, entre otros factores, por la falta de unidad entre los trabajadores o los empleados de una empresa y a la tendencia de los mismos en fraccionarse en micros-sindicatos inefectivos. Pero tal política por razón de su naturaleza preventiva y de orden práctico, que sirve para complementar la función tutelar del Gobierno en el sentido "de fomentar el desarrollo del movimiento sindical en forma armónica y ordenada" (Art. 305 del Código de Trabajo), debe comprobarse, según las circunstancias de cada caso, que responde adecuadamente de los fines señalados, de lo contrario se desviaría del poder legal que le concede la ley para rechazar o negar la inscripción de sindicato en formación.

En el caso que nos ocupa, como hemos dicho en páginas atrás, se dan los supuestos necesarios para que el Organó Ejecutivo dictase de modo bien fundadas las resoluciones impugnadas.

Por tanto, la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA la demanda interpuesta por el Dr. Carlos del Cid, en representación de Celio Gutiérrez, Secretario del Sindicato en formación denominado "Sindicato Unión de Trabajadores del Aceite y Afines de Panamá" para que se declare ilegal las Resoluciones No. 58 de 10. de agosto de 1967 y 69 de 9 de noviembre de 1967, dictadas por el Organó Ejecutivo Nacional, por conducto del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, la primera de las cuales niega la inscripción como Sindicato en los libros de registro del Ministerio del Sindicato en formación "Sindicato Unión de Trabajadores de Aceites y Afines de Panamá" y "la segunda, mantiene la Resolución No. 58 de 10. de agosto de 1967 por la cual se negó la inscripción del Sindicato en formación" mencionado.

Cópiese y notifíquese.

(fdo) Pedro Moreno C.- (fdo) Ricardo Valdés.-
(fdo) Eduardo A. Chiari.- (fdo) Julio Lombardo.-
(fdo) Aníbal Pereira.- (fdo) Carlos V. Chang, Secretario.

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS EDUARDO A. CHIARI Y ANIBAL PEREIRA D.

No estamos de acuerdo con las conclusiones a que han arribado nuestros distinguidos colegas de Sala en este negocio, porque no compartimos el apoyo que han dado a las consideraciones hechas por el Organó Ejecutivo para negar la inscripción del Sindicato en formación de que es Secretario General el demandante Celio Gutiérrez, que desvirtúan la interpretación que la Sala dió a los artículos 277, 280, 281 y 287 del Código de Trabajo en el caso de Francisco Ballesteros, resuelto por medio de la sentencia de 28 de julio de 1967.

De esa sentencia son los siguientes párrafos:

"La Sala dejó indicado páginas atrás que hay en los actos acusados consideraciones doctrinales que a ella no le incumbe analizar. Ahora dirá por qué. Desde el momento en que los empleados de Tagarópulos, S. A., que prestan sus servicios en la empresa de dicha firma que funciona en la ciudad de Panamá llenaron, bien o mal, los requisitos que exige el artículo 287 del Código de Trabajo surgió para el Organó Ejecutivo el deber de admitir o rechazar la inscripción dentro del plazo improrrogable de treinta días. El silencio que guardó dicho Organó durante ocho meses, hasta el 22 de agosto de 1966, acaso nada tenga que ver con la ingerencia de la Sociedad Tagarópulos, S. A., ingerencia que el Organó Ejecutivo toleró inspirado sin duda en el acatamiento a la Carta Fundamental, donde se formuló el propósito de que las 'relaciones entre el capital y el trabajo deben ser reguladas 'por la ley', colocándolas sobre una base de justicia social, de modo que, sin perjudicar a ninguna de las partes, se garantice al trabajador las condiciones necesarias para una vida normal y al capital una compensación equitativa de su inversión. (Artículo 76) (Subraya la Sala). Pero esa ingerencia de Tagarópulos, S. A., que ninguna ley autoriza, tuvo la eficacia de trasladar una cuestión en que están en juego la libertad de sindicación, que es en esencia sólo una faz de la libertad de asociación, del plano de la justicia social, de la justicia que mira al hombre como miembro de una clase o de un grupo, y no como individuo, al plano de la justicia distributiva, la que se define desde la antigüedad como 'la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno lo suyo', para venir a disputar un derecho social con argumentos extraídos del derecho privado. La justicia social a que aspira nuestra Carta en su Título III tiene como fin el justo equilibrio entre las clases sociales y servicios, es decir, entre los trabajadores asalariados y las fuerzas capitalistas. Y a una justicia que tiene ese fin no puede llegarse a la hora presente sino a través de la obra directa, decisiva, del Estado para procurar al trabajador 'las condiciones necesarias para una vida normal', y al capital una retribución equitativa. Ahora bien: si nuestra ley fundamental instituyó el derecho de sindicación a favor de obreros y patronos 'para los fines de la acti-

vidad económica', quitándole al sindicalismo el matiz político de que estuvo teñido en sus momentos iniciales, no es juicioso, en el instante de formación de las asociaciones obreras, llevar al terreno sindical la radical oposición que en la realidad siempre existirá entre el obrero asalariado y quien le compra o le alquila su fuerza de trabajo".

Más adelante se lee en la propia sentencia, los que sigue:

"Si los actos impugnados aplican a la conducta del sindicato en formación de los empleados de Tagarópulos, S. A., una concepción del fuero sindical donde se pone el acento en los peligros que para el empresario representa la proliferación de sindicatos de empresa, está interpretando el artículo 307 del Código de Trabajo y la conducta de los empleados de Tagarópulos, S. A., con un criterio axiológico que la Sala considera contrario a los principios valorativos que aparecen consagrados en nuestra Constitución, en términos generales en el Capítulo 3o., Título III, y de modo particular en el artículo 67. La Sala no pretende que su valoración en este caso prevalezca sobre la del Organó Ejecutivo. Lo que ha querido en las páginas anteriores es simplemente demostrar que en la escala axiológica de dicho órgano se da preferencia a valores que en la jerarquía estimativa están supeditados, mejor dicho, más cerca del punto de indiferencia, que los valores consagrados por la Carta Fundamental y por la ley laboral. Cuando en la aplicación de las disposiciones sobre las asociaciones obreras el Organó Ejecutivo restringe la libertad de asociación, de sindicación, a los empleados de una empresa porque, a su juicio, es necesario salirle al paso a la proliferación de sindicatos y al aumento de obreros protegidos por el fuero sindical; cuando la administración adopta ese criterio estimativo favorable a los intereses empresariales, sacrifica valores de más alta jerarquía, más alejados, por tanto, del punto de indiferencia del cual debe partirse en toda actitud axiológica".

Estamos completamente de acuerdo con los párrafos que se dejan transcritos de la sentencia de 28 de julio de 1967, recaída en el caso de Francisco Ballesteros, que a nuestro juicio, compendian los preceptos constitucionales y legales básicos que regulan la materia de la sindicación en el país. Consideramos que no existe disposición legal que confiera al Organó Ejecutivo la facultad discrecional de que quiere investirlo la sentencia de la cual diferimos, la cual estimamos no sólo injustificada sino peligrosa, al extremo de que en adelante, y de no variarse el criterio de la mayoría que en este caso prevalece es la Sala, se constituirá al Ejecutivo, aunque sin fundamento legal para ello, en árbitro absoluto y omnímodo en el reconocimiento de los sindicatos, mediante el sistema de admitir o de negar sus respectivas inscripciones, cumplan o no los requisitos exigidos por la ley para su constitución.

En nuestro concepto, la facultad que le confie-

re la ley al Órgano Ejecutivo para rechazar la inscripción de un sindicato, está limitada o subordinada a que ordene el ajuste de la documentación presentada a las exigencias legales, y no como se ha interpretado por la mayoría que hoy integra esta Sala, en el sentido de que puede negar la inscripción aun cuando la documentación presentada satisfaga plenamente las exigencias de la ley.

En el caso que se analiza, el sindicato en formación ha acompañado a su petición de inscripción toda la documentación requerida por la ley, y en esas condiciones, no quedaba al Órgano Ejecutivo, en nuestro criterio, otra alternativa que la de aceptar y ordenar su inscripción. Esto no es lo que ordena la sentencia, y por ello diferimos de ella.

Repetimos que consideramos de gran peligro invertir al Órgano Ejecutivo de una facultad que no le ha conferido la ley, porque aparte de que no es esa la función del administrador de justicia, puede ello dar margen a interpretaciones confusas que coloquen a un órgano del Estado en situación no contemplada por nuestra Carta Fundamental ni por nuestras leyes.

Por todas las consideraciones anteriores, nos vemos obligados a salvar nuestros votos en la decisión recaída en este negocio, como en efecto lo hacemos.

(fdo) Eduardo A. Chiari.- (fdo) Aníbal Pereira D.- (fdo) Carlos V. Chang, Secretario.

RECURSO ADMINISTRATIVO INTERPUESTO POR EL LIC. JULIO ALTAFULLA M., EN REPRESENTACION DE PEDRO ARIAS Y ESTACION EL ARBOL CONTRA LA SENTENCIA DE 21 DE ENERO DE 1969, DICTADA POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE TRABAJO, EN EL JUICIO LABORAL; ERNESTO ANTONIO SOLIS M., VS. PEDRO ARIAS Y ESTACION EL ARBOL. AUTO (PONENTE: EDUARDO A. CHIARI).

CONTENIDO

La Sala Tercera rechaza de plano el Recurso Administrativo por no haber satisfecho las exigencias mínimas requeridas por el ordinal 2o. del artículo 534 del Código de Trabajo.

A la Sala no le será posible efectuar la confrontación de la sentencia impugnada con las disposiciones legales que se alegan violadas, porque aunque el recurrente señala en cada una de las violaciones son de carácter directo, no explica en forma racional donde radica y por qué, la infracción apuntada. Se dice por ejemplo, en cuanto el artículo 687 del Código Judicial, que estima quebrantado el fallo recurrido, que dicha disposición no ha sido aplicada. Pero no explica por qué debió aplicarse, y en que forma su aplicación haría variar el resultado.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (LABORAL) Panamá, cinco de junio de mil novecientos sesenta y nueve.

VISTOS: El Licenciado Julio Altafulla M., abo-

gado de la localidad, actuando en su condición de apoderado especial de la parte demandada, ha interpuesto recurso administrativo contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Trabajo, el día 31 de enero de 1969, en el juicio laboral promovido por ERNESTO ANTONIO SOLIS H., contra PEDRO ARIAS Y ESTACION EL ARBOL, a objeto de que previa revocatoria de la sentencia impugnada, se absuelva a sus representados de todos los cargos de la demanda.

La sentencia impugnada confirma la proferida por el Juez Tercero de Trabajo de la primera Sección (Panamá), el día 13 diciembre de 1968, mediante la cual condenó a la parte demandada a pagarle al obrero demandante, la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO BALBOAS CON OCHENTA CENTESIMOS (B/388.80), por concepto de tres (3) meses de preaviso y nueve (9) días de vacaciones proporcionales, absolviéndolos de las otras prestaciones reclamadas. En cada una de las dos instancias se fijaron las costas en un diez por ciento (10%) del monto de la condena.

En relación con las violaciones de ley que el recurrente atribuye al fallo acusado y los conceptos de los infracciones, se expresó así:

"I.- (a) Norma Infringida:

Se ha infringido el artículo 550 del Código Judicial que establece:

"Toda resolución judicial debe expresar la autoridad que la dicte y la fecha, y así fuere auto o sentencia, los fundamentos de la decisión, con cita de las respectivas disposiciones legales, y la decisión de la misma, diciendo el que la profiere que le hace administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley".

Esta disposición es aplicable por mandato del artículo 413 del Código de Trabajo.

(b) Concepto de la infracción:

Esta norma ha sido infringida en el concepto de violación directa.

En la sentencia recurrida se ha omitido la cita de las disposiciones legales respectivas, que fundamentan en derecho la decisión del Tribunal Superior de Trabajo. Esta omisión es de importancia en el presente juicio, ya que dificulta y hace más penible la labor del apoderado de la parte demandada en cuanto al cumplimiento de las exigencias del artículo 534 del Código de Trabajo en su ordinal 2. Por otra parte, no encontramos, ni en el Código de Trabajo, ni en el Código Judicial, ninguna disposición que establezca que la carga de la prueba -- para este caso -- corresponda al demandado. Es evidente, en consecuencia, que la norma arriba citada, al no citarse en la sentencia las respectivas disposiciones legales, ha dejado de ser aplicada al caso pertinente.

"II.- (a) Norma Infringida:

Se ha infringido el artículo 6857 del Código Judicial que establece:

"El demandante es el que debe dar la prueba sobre el hecho o cosa que negare el de-