

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1584

Panamá, 16 de noviembre de 2021

Proceso Contencioso  
Administrativo de  
Nulidad.

Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.

El licenciado Manuel Antonio Bernal Herrera, actuando en nombre y representación de Unión de Ingenieros Marinos (UIM), solicita que se declare nulo, por ilegal, el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, aprobado mediante el Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000, dictada por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley en el proceso descrito en el margen superior.

I. Acto acusado de ilegal.

De las constancias procesales, este Despacho observa que el proceso en cuestión inicia con una solicitud de declaratoria de nulidad del numeral 5 del artículo 3 del "Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad", aprobado mediante el Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo No. 70 de 13 de julio de 2020.

En tal sentido, la norma del referido acuerdo que ha sido acusada de ilegal es del tenor siguiente:

"ACUERDO No. 6  
(de 5 de abril de 2000)

'Por el cual se aprueba el Reglamento de Procedimiento de Resolución de Disputas sobre Negociabilidad'

LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES  
CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 113, numeral 1, de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, la Junta de Relaciones Laborales tiene competencia privativa para establecer sus reglamentaciones.

Que en ejercicio de la atribución que le confiere la precitada disposición legal, la Junta de Relaciones en reunión celebrada el día 5 de abril de 2000.

ACUERDA:

ARTÍCULO ÚNICO: Se adopta el reglamento de procedimiento para resolver disputas sobre negociabilidad, así:

'REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTO PARA LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS SOBRE NEGOCIABILIDAD'

Capítulo I  
Disposiciones Generales

Artículo 1. La Junta tendrá competencia privativa, de conformidad con lo provisto en numeral 2 del artículo 113 de la Ley Orgánica, para resolver las disputas sobre negociabilidad que puedan surgir entre la Administración y el representante exclusivo de una unidad negociadora.

Artículo 2. La solicitud de revisión será presentada ante la Secretaría de la Junta en horas laborables, mediante formulario establecido para tal efecto.

Artículo 3. La solicitud deberá cumplir con los requisitos siguientes:

1. Ser presentada por escrito en original y copia.

2. Incluir el nombre de la parte solicitante.

3. Incluir el nombre de la contraparte.

4. Una explicación del desacuerdo, así como de los términos y frases especiales que sean comunes.

5. Una explicación de cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa.

..." (El subrayado es de la Procuraduría de la Administración) (Cfr. foja 4 y 18-21 del expediente judicial).

## II. Disposiciones que se aducen infringidas.

La recurrente estima que las normas reglamentarias acusadas lesionan las siguientes disposiciones legales:

A. Los artículos 102, 113 (numerales 1 y 2) de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, que señalan lo siguiente:

"Artículo 102. Las negociaciones entre la administración de la Autoridad y cualquier representante exclusivo, siempre que no entren en conflicto con esta Ley y los reglamentos, versarán sobre los siguientes asuntos:

1. Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta.
2. Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad a los que se refiere el artículo 100 de esta Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.

..."

"Artículo 113. La Junta de Relaciones Laborales tendrá competencia privativa para el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Establecer sus reglamentaciones.
2. Resolver disputas sobre negociabilidad.
3. Resolver estancamientos en las negociaciones.

..." (Cfr. fojas 7 a 12 del expediente judicial).

B. El artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que establece el procedimiento administrativo, el cual señala, los principios que comprenden al procedimiento administrativo general, entre estos, el de estricta legalidad (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

#### 3.1. Argumentos de la actora.

Con el propósito de sustentar los cargos de infracción en los que se fundamenta su demanda, el apoderado judicial de la demandante, expresa que la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, ha incurrido en una flagrante violación del Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo No.70 de 13 de junio de 2020, ya que estima que el Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, es precisamente que la Junta de Relaciones Laborales determine si en casos concretos se está ante "asuntos" negociables o no; además señala que los requisitos para dar inicio a ese procedimiento no deben salirse de ese contexto. Considera que carece de sentido que se exija previamente en la solicitud, que la parte haga un ejercicio previo de explicar los aspectos de implementación y

funcionamiento futuro de la cuestión en disputa, cuando, ni siquiera se ha precisado si los temas son negociables o no (Cfr. fojas 8-9 del expediente judicial).

A su juicio, indica la actora que el hecho de exigir a los solicitantes, que piden resolver una disputa sobre negociabilidad; así como, explicar previamente cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa, los obliga a adelantar argumentos e información técnica que deberían plantearse únicamente dentro del proceso de negociación (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

De igual manera, la recurrente expresa que el numeral 2 del artículo 113 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, es muy claro en su texto, al conceder competencia privativa a la Junta de Relaciones Laborales para que entre otras funciones, pueda "Resolver disputas sobre negociabilidad", la cual sería en términos simples; el ejercicio de una función otorgada a ésta, para determinar, a solicitud de parte interesada, si un asunto laboral puede ser objeto de negociación entre la administración de la entidad demandada y cualquier representante exclusivo de una unidad negociadora siguiendo para tal efecto, los criterios establecidos en el artículo 102 del mismo texto legal (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

Por esta razón, la competencia privativa de la Junta de Relaciones Laborales en estos casos, se ve limitada solo para resolver la controversia entre la administración de la autoridad y cualquier representante exclusivo de una unidad intermediaria, en cuanto a la negociabilidad. De tal forma que

quedan excluidos otros aspectos de fondo como la implementación y funcionamiento a futuro de la cuestión en disputa, ya que de resultar gestionables los asuntos, esos aspectos deben ser parte del proceso posterior de trato que deberán desarrollar los interesados; de ahí que considera que se infringe el principio de estricta legalidad (Cfr. foja 11-13 del expediente judicial).

### 3.2. Del Informe Explicativo de Conducta sobre el procedimiento establecido.

Del presente infolio esta Procuraduría debe hacer referencia a lo estipulado en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, este artículo es el que consagra y delimita el derecho mutuo de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá y del representante exclusivo a negociar y enumera los asuntos que son negociables.

Ahora bien, cuando se trata de reclamaciones concretas sometidas a conocimiento y decisión de la Junta de Relaciones Laborales (JRL) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), es necesario que quien pide su intervención ilustre a dicha Junta mediante la explicación del desacuerdo y cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa (que no es otra cosa que exponga su propuesta de negociación); con ello ésta última se asegura de contar con los elementos necesarios para determinar, de manera informada, si lo que reclama la parte como un asunto negociable recae específicamente en el ámbito de los asuntos que describe la Ley Orgánica de la ACP como temas sujetos a negociación.

Así pues, este procedimiento establecido por la Junta de Relaciones Laborales (JRL) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en el Acuerdo No.6 de 5 de abril de 2000 y, en particular, en sus numerales 5 y 6 complementarios entre sí, responden a la necesidad de que quienes reclamen el derecho a negociar, identifiquen o expliquen por qué determinada situación de trabajo recae en cualquiera de los ámbitos de negociación establecidos por el mencionado artículo. Es necesario que la Junta pueda conocer lo que se está pidiendo, lo que también posibilita el derecho de defensa que tiene la contraparte que niega la iniciativa de negociar en la medida que conoce que es lo que se pide y cómo la petición se encuadra en uno de los numerales establecidos en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP.

En efecto, de la identificación adecuada de estos puntos dependerá, incluso, el tipo de procedimiento que deben emplear las partes para negociar, ya sea una negociación de sustancia, en el caso de ser una asunto que afecte las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, de acuerdo al artículo 102 numeral 1; de impacto e implementación si se trata de los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, en ejercicio de las facultades privativas que le refiere el artículo 100 de la Ley Orgánica en concordancia con el artículo 102 numeral 2; o una negociación basada en intereses de conformidad al artículo 102 numeral 3 de la Ley Orgánica de la ACP.

De igual manera, se debe mencionar que los procesos de resolución de disputas sobre negociabilidad presuponen la existencia de una propuesta de negociación que debe haber sido negada, en este sentido, cuando el proceso se presenta a la Junta no es solamente un enunciado contenido en la Ley, sino que deben haberse surtido entre las partes de acuerdo con los términos que establezca su contrato colectivo, una propuesta de trato, la cual debe haber sido declinada o no atendida, por ser un asunto "no negociable". La disputa sobre negociabilidad no es previa a la negociación, sino que se encuentra dentro del proceso mismo, cuando ya existe una propuesta y una negativa.

Es allí donde surgirá la disputa sobre negociabilidad, y el consecuente derecho a acudir a ésta última a resolver la disputa concreta; puesto que no es un papel en blanco sobre la negociación, tampoco es un experimento previo o anticipado de la misma. La propuesta de convenio ya ha sido girada y negada expresa o tácitamente, por ello surge la disputa.

En este sentido, la Junta de Relaciones Laborales (JRL) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), mediante su reglamentación, no contraviene el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, sino que posibilita a las partes el procedimiento y las formalidades para presentar una reclamación para determinar si el asunto es negociable o no.

### 3.3. Descargos de la Procuraduría.

#### 3.3.1. Mandato Constitucional y Cláusula de Reserva Legal.

Una vez expuesto los cargos de infracción aducidos por la demandante, este Despacho considera oportuno realizar algunos

señalamientos en relación con el acto acusado de ilegal, los que pasamos a explicar. Veamos.

Debemos empezar señalando que, la reforma constitucional de 1994, introduce un título referente al Canal de Panamá, en cuyo artículo 317 de nuestra Carta Magna, se establece una cláusula de reserva legal, en el sentido que será la ley la que regulará la materia, disposición que citamos para mejor referencia:

**"Artículo 317: El régimen contenido en este Título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendarios." (La negrita es nuestra).**

Por esa razón, en desarrollo al mandato constitucional arriba citado, la Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 19 de 11 junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, en cuyo preámbulo se indicó:

**"El propósito de la presente Ley es proporcionar, a la Autoridad del Canal de Panamá, las normas para su organización, funcionamiento y modernización, con el objeto de hacer del canal una empresa eficiente y rentable, pilar del desarrollo humano y socioeconómico del país, abierta, sin discriminación alguna, a la participación de hombres y mujeres, e integrada a la estrategia marítima nacional.**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución Política, las normas que aquí se dictan son de carácter general y servirán de marco para los reglamentos que al respecto se expidan, de manera que el canal brinde siempre un servicio continuo, eficiente y seguro." (Lo resaltado es nuestro).

### 3.3.2. Ley No. 19 de 11 de junio de 1997.

En este orden de ideas, el referido instrumento jurídico en el artículo 18 (numeral 5, literales c, d), establece entre las facultades de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, al aprobar los reglamentos necesarios para su debido funcionamiento. Disposición que citamos para una mejor referencia:

"Artículo 18. Además de las facultades que le confiere la Constitución Política, la Junta Directiva ejercerá las siguientes funciones:

...

5. Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta Ley, los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, incluyendo los siguientes:

...

c. El reglamento aplicable a la contratación de obras, suministro de bienes y prestación de servicios, necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, así como los límites, condiciones y restricciones que los regirán.

d. El reglamento sobre criterios y procedimientos aplicables a la contratación de servicios especiales, que preste o reciba la Autoridad, así como al otorgamiento de concesiones.

..." (Lo resaltado es nuestro).

Por otro lado, dicho instrumento legal señala en cuanto a las relaciones laborales que, estas se regirán por lo dispuesto en la ley, los reglamentos y las convenciones colectivas, como se indica en su artículo 94, a saber:

"Artículo 94. Las relaciones laborales de la Autoridad se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, en los reglamentos y en las convenciones colectivas. Las disposiciones de la presente sección deben interpretarse considerando la necesidad de que la Autoridad,

como administradora del servicio, sea eficaz y eficiente."

Tal y como puede observarse, de la disposición antes citada, la Autoridad del Canal de Panamá, a través de su reglamentación, establece la normativa que regirá las relaciones laborales, en concordancia con el numeral 1 del artículo 113 de la Ley 19 de 1997, el cual establece la competencia privativa de la Junta de Relaciones Laborales.

Así pues, dentro del régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá, el artículo 102 del texto legal antes mencionado, consagra y delimita el derecho mutuo de administración de dicho ente y del representante exclusivo a negociar y además enumerar los asuntos que son negociables, en ese sentido dispone lo siguiente:

"Artículo 102. Las negociaciones entre la administración de la Autoridad y cualquier representante exclusivo, siempre que no entren en conflicto con esta Ley y los reglamentos, versarán sobre los siguientes asuntos:

1. Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley (19 de 1997) o sean una consecuencia de ésta. [sic]

2. Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de esta Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo [sic] tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.

3. El número, tipos y grado de trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo; la tecnología,

los medios y métodos para desempeñar un trabajo. La obligación de negociar estos asuntos quedará sujeta a la utilización de un método de negociación, en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes, el que será establecido en los reglamentos. Los intereses de las partes deben promover necesariamente el objetivo de mejorar la calidad y productividad, el servicio al usuario, la eficiencia operacional del canal y la calidad del ambiente de trabajo."

Del párrafo anterior, se desprende que cuando se trata de reclamaciones concretas sometidas a conocimiento y decisión de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, es necesario que quien pide su intervención ilustre a dicha Junta mediante la explicación del desacuerdo y cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa; es decir, su propuesta de negociación. Con ello se aseguran los elementos necesarios para determinar, de manera informada, si lo que reclama la parte como un asunto negociable recae específicamente en el ámbito de los asuntos que describe la Ley Orgánica como cuestiones sujetas a negociación.

### 3.3.3. Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000.

En esa misma línea de pensamiento, consideramos oportuno hacer referencia al artículo 1 de la norma reglamentaria que establece la competencia exclusiva de la Junta de Relaciones Laborales para dictar sus reglamentaciones sobre disputas de negociabilidad que puedan surgir entre la Administración y el representante exclusivo de una unidad negociadora, indicando a tal efecto, lo siguiente:

"Artículo 1. La Junta de Relaciones Laborales tendrá competencia privativa, de conformidad con lo provisto en numeral 2 del artículo 113 de la Ley Orgánica, para resolver las disputas sobre negociabilidad que puedan

surgir entre la Administración y el representante exclusivo de una unidad negociadora." (La negrita es nuestra).

De igual manera, en el artículo 3 del texto reglamentario se enmarca lo concerniente a los requisitos que debe cumplir la solicitud presentada para resolver la controversia o disputa. Veamos.

"Artículo 3. La solicitud deberá cumplir con lo siguiente:

1...

5. Una explicación de cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa.

..." (La negrita es nuestra).

De la norma citada, se colige que los procesos de resolución de disputas sobre negociabilidad presuponen la existencia de una propuesta de trato que debe haber sido negada, en este sentido, cuando el proceso se presenta a la Junta de Relaciones Laborales no es solamente un enunciado contenido en la ley, sino que deben haberse surtido entre las partes de acuerdo con los términos que establezca su contrato colectivo, una propuesta de negociación, la cual debe haber sido declinada o no atendida, por ser un asunto no negociable. Vale destacar que la disputa sobre negociabilidad no es previa a la negociación, sino que se encuentra dentro del proceso mismo, cuando ya existe una propuesta y una negativa.

#### 3.3.4. Sobre negociabilidad.

Al respecto de lo anterior, la Junta de Relaciones Laborales (JRL) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), además de dictar su reglamentación, también tendrá dentro de su competencia privativa la de resolver disputas sobre

negociabilidad, tal como lo señala el numeral 113 de la Ley 19 de 1997, la que citamos para mejor comprensión:

"Artículo 113. La Junta de Relaciones Laborales tendrá competencia privativa para el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Establecer sus reglamentaciones.
2. Resolver disputas sobre negociabilidad.
3. Resolver estancamientos en las negociaciones.
4. Resolver las denuncias por prácticas laborales desleales.
5. Reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos; determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones, así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92. La Junta de Relaciones Laborales deberá otorgar la representación exclusiva a la organización laboral que haya sido elegida representante exclusivo, mediante voto secreto, por la mayoría de los trabajadores de la unidad apropiada que emitan votos válidos en una elección.

De lo anterior se infiere, que la Junta de Relaciones Laborales (JRL) de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), está facultada de acuerdo a la norma citada, para resolver acerca de las disputas sobre negociabilidad; cuyo procedimiento se encuentra contemplado en el Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000, que se acusa de ilegal, a través del cual se solicita el cumplimiento de una serie de requisitos, entre estos, una: "...Una explicación de cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa..." (Cfr. foja 18 del expediente judicial).

### 3.3.5. En cuanto al Principio de Estricta Legalidad.

Por otro lado, con relación a lo señalado por la demandante sobre la disposición contenida en el numeral 5, artículo 3 del Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000, en la que indica que es violatoria del artículo 34 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, ya que no se apega al principio de estricta legalidad que deben observar todas las actuaciones administrativas, al momento de resolver una solicitud referente a los desacuerdos sobre negociabilidad, debe cumplir con el requisito de explicar cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa, pues esto resulta ajeno a la naturaleza y competencia del mismo, es importante recalcar que el examen de la legalidad es siempre un recurso disponible a las partes de conformidad a lo estatuido en el artículo 114 de la Ley Orgánica de esta entidad, establece que:

"Artículo 114. La Junta de Relaciones Laborales tramitará, con prontitud, todo asunto de su competencia que se le presente y, de conformidad con sus reglamentaciones, tendrá la facultad discrecional de recomendar a las partes los procedimientos para la resolución del asunto, o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes.

Las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales serán inapelables, salvo que sean contrarias a esta Ley, en cuyo caso la apelación se surtirá ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya decisión será definitiva y obligatoria."

Dicho recurso permite a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia conocer de la apelación por ilegalidad, aspecto en el que estriba la disconformidad del demandante y es el mecanismo previsto en la Ley Orgánica de la ACP para el

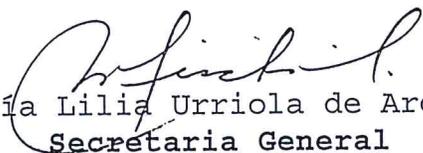
escrutinio lógico de la legalidad en las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

Se observa entonces, de la actuación de la Junta arriba mencionada que solo ha reglamentado una materia de su competencia o sea el procedimiento para la resolución de disputas sobre negociabilidad, siendo así accesible a las partes que se resuelva un conflicto laboral, y en estricto cumplimiento de la competencia privativa para el ejercicio de sus funciones que el mismo artículo 113 de la Ley Orgánica de la ACP le atribuye.

Una vez efectuado el anterior recorrido, solicitamos respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL**, el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, aprobado mediante el Acuerdo No. 6 de 5 de abril de 2000, dictada por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaria General

Expediente 740952020