

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1859

Panamá, 11 de octubre de 2023

**Proceso Contencioso
Administrativo de Nulidad.**

**Concepto de la Procuraduría
de la Administración.**

Expediente 591332023.

La firma forense Estudio Jurídico Araúz, actuando en nombre y representación de la **Unión de Ingenieros Marinos**, solicita que se declare nulo, por ilegal, **el artículo 169** del Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, dictado por la Junta Directiva de dicha entidad.

**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 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de intervenir en interés de la Ley dentro del proceso contencioso administrativo de nulidad descrito en el margen superior.

I. Breves Antecedentes.

El Título XIV de nuestra Constitución Política, crea a la **Autoridad del Canal de Panamá (ACP)** como una persona jurídica autónoma de Derecho Público, la cual le concierne exclusivamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas. En ese sentido, y de conformidad con los artículos 318 y 319 de la Carta Magna, la administración de la **ACP** estará a cargo de una Junta Directiva que se encontrará compuesta por once directores, quienes, entre sus facultades constitucionales y legales, deberán aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que emita el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo.

Bajo este escenario, vemos que por su parte el artículo 323 constitucional, nos señala que el régimen contenido en el Título XIV sólo podrá ser desarrollado por leyes que establezcan normas de carácter general, a fin que la **ACP** pueda reglamentar estas materias, por lo que, en virtud de este mandato, se crea la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**,

como la norma de carácter general que desarrolla el mencionado Título XIV de la Constitución Política (Cfr. Gaceta Oficial 23,309 de 13 de junio de 1997).

Sobre esta base legal, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, de conformidad con las potestades constitucionales establecidas en el artículo 319 de nuestro Texto Fundamental, establece la facultad de la Junta Directiva de la **ACP** de aprobar los reglamentos para el debido funcionamiento de la entidad, entre estos, los que regulen las relaciones laborales; los que deberán contener, un sistema de mérito, un sistema de clasificación de puestos y normas de ética y conducta, normas de salud y seguridad ocupacional, normas de adiestramiento y capacitación de recursos humanos, las sanciones, medidas y procedimientos disciplinarios, procedimientos de quejas, reclamaciones y arbitraje, y las normas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de sindicalización y de la contratación colectiva.

Es así que la Junta Directiva de la **ACP**, en uso de sus facultades constitucionales y legales, aprobó el Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá** (y sus modificaciones) mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, y el Reglamento de Relaciones Laborales de la **ACP** (y sus modificaciones) mediante el Acuerdo 18 del 1 de julio de 1999.

II. Acto acusado de ilegal.

El acto administrativo objeto de reparo, lo constituye el **artículo 169** del Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, dictado por la Junta Directiva de dicha entidad, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 169. Se excluyen del sistema:

1. Las propuestas de acción disciplinaria o de medida adversa.
2. Las acciones disciplinarias y las medidas adversas.
3. El no ser seleccionado para un ascenso de entre un grupo de candidatos correctamente clasificados como los mejor calificados.
4. El no haber sido seleccionado para un ascenso no sujeto a concurso.
5. La clasificación de puestos.
6. Las cartas de advertencia o de instrucciones.
7. La medida de personal que termina un ascenso temporal y regresa al empleado al puesto del cual fue ascendido.
8. La terminación de la relación laboral de un empleado que está cumpliendo un período de prueba.
9. La terminación de la relación laboral de un empleado temporal.

10. Las medidas tomadas en una reducción de personal.
11. Las evaluaciones de desempeño.
12. La desaprobación de un aumento o premio de incentivo o la cantidad de los mismos.
13. Los reglamentos, normas y políticas de la Autoridad.
14. La determinación de la existencia o forma de pago de una deuda con la Autoridad.
15. La no adopción de una sugerencia.
16. Las alegaciones sobre condiciones de trabajo inseguras o insalubres.
17. La cuantía del salario fijada mediante la aplicación de las reglas de retención de salario.
18. La desaprobación de un avance regular de escalón salarial.
19. La desaprobación de un avance de escalón salarial por excelencia de servicio u otro premio por desempeño sobresaliente.
20. Los asuntos que no son de competencia de la Autoridad.

...” (Cfr. foja 56 y 57 del expediente judicial)

En este contexto, el 6 de junio de 2023, la firma forense Estudio Jurídico Araúz, actuando en nombre y representación de la **Unión de Ingenieros Marinos**, pide que se declare nulo, por ilegal, el **artículo 169** del Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, dictado por la Junta Directiva de dicha entidad, y además, solicita la suspensión provisional de los efectos del acto objeto de reparo, para lo cual el Tribunal mediante la Resolución de trece (13) de julio de dos mil veintitrés (2023), no accedió a dicha petición (Cfr. fojas 2 a 8 y 65-74 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho advierte que mediante la **Providencia de tres (03) de agosto de dos mil veintitrés (2023)**, la Sala Tercera admite la demanda contencioso administrativa de nulidad y envía copia de la misma por cinco (5) días al Presidente de la Junta Directiva de la **Autoridad del Canal de Panamá**, a fin que rinda el respectivo informe de conducta (Cfr. foja 77 del expediente judicial).

III. Disposición legal que se aduce infringida.

La apoderada judicial de la demandante, sostiene que se ha conculcado el artículo 105 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, el cual dispone que quedan excluidos del procedimiento de quejas, 1. Las actividades políticas prohibidas a las que se refiere el artículo 88 de la Ley; 2. La jubilación, los seguros de vida y seguros médicos; 3. Los

exámenes, certificaciones y nombramientos de personal; 4. La clasificación de cualquier puesto que no resulte en una reducción de grado o salario; y 5. Aquellos que sean excluidos de común acuerdo en las convenciones colectivas (Cfr. fojas 5 y 6 del expediente judicial).

IV. Argumentos de la demandante.

Quien demanda, desarrolla el concepto de violación del artículo 105 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, manifestando que la capacidad reglamentaria de la **ACP** ha sido utilizada en exceso a los límites otorgados por el legislador, en lo que se relaciona a establecer nuevos supuestos de situaciones excluidas al trámite de queja, desconociendo las fijadas en la norma acusada (Cfr. fojas 5-6 del expediente judicial).

V. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Luego de conocer el acto impugnado, la disposición invocada y los argumentos de la activadora jurisdiccional, este Despacho procederá a emitir su concepto de legalidad, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Bajo este escenario, esta Procuraduría estima necesario establecer una base sobre la cual la norma acusada, es decir, el artículo 169 del Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, debe ser contextualizada para efectuar nuestro análisis, por lo que, bajo ese prisma, debemos referirnos a lo que disponen los artículos 2, 85 (numeral 11), 88, 94, 104 y 105 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**. Dicho lo anterior, veamos pues, lo que expresan estas normas:

"Artículo 2. Para los efectos de esta Ley y los reglamentos, a menos que se usen de modo distinto o que en el contexto respectivo resulten con otro significado, las siguientes palabras y expresiones se entenderán con las definiciones consignadas en este artículo:

...

Funcionarios. El administrador, el subadministrador, el fiscalizador general, los jefes de las oficinas principales y los que, por reglamento, se adscriban en tal categoría y denominación.

Trabajadores de confianza. Aquellos excluidos de cualquier unidad negociadora por razón de que el trabajo que realizan o la posición que ocupan dentro de la Autoridad, de alguna forma, podría crear conflicto de intereses entre la Administración, el trabajador y cualquier unidad negociadora. Los reglamentos establecerán las posiciones que tendrán tal condición.

Trabajadores. Salvo los funcionarios y trabajadores de confianza, las demás personas naturales que forman parte del personal de la Autoridad.

...

Unidad negociadora. Grupo de trabajadores reconocido, de conformidad con esta Ley y los reglamentos, como una unidad de intereses claramente identificables, que debe promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo con la Administración de la Autoridad, y que se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical.

Representante exclusivo. Organización sindical que representa a los trabajadores de una unidad negociadora, debidamente certificada por la Junta de Relaciones Laborales, de conformidad con esta Ley y los reglamentos que al efecto se expidan.

...

“Artículo 88. Los funcionarios, los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad, no podrán realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en las instalaciones de la Autoridad, ni utilizar la influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. El reglamento establecerá las sanciones correspondientes para los que infrinjan esta prohibición.”

“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.”

“Artículo 104. Toda convención colectiva tendrá un procedimiento para la tramitación de quejas, que incluirá la facultad de invocar arbitraje y medios alternativos para resolverlas. Este procedimiento constituirá el mecanismo administrativo exclusivo para resolver las quejas.”

“Artículo 105. Quedan excluidos del procedimiento de quejas que establece el artículo anterior, los siguientes asuntos:

1. Las actividades políticas prohibidas a las que se refiere el artículo 88 de esta Ley.
2. La jubilación, los seguros de vida y seguros médicos.
3. Los exámenes, certificaciones y nombramientos de personal.
4. La clasificación de cualquier puesto que no resulte en una reducción de grado o salario.
5. Aquellos que sean excluidos de común acuerdo en las convenciones colectivas.”

(El resaltado y subrayado es del Despacho) (Cfr. Gaceta Oficial 23,309 de 13 de junio de 1997)

Dispuesto lo anterior, observamos en primera instancia que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la **ACP**, establece las definiciones para tres tipos de colaboradores que prestan sus servicios dentro de la **Autoridad del Canal de Panamá**, a saber, los funcionarios; los trabajadores y los trabajadores de confianza, y además, nos define lo que debe ser entendido como una unidad negociadora y un representante exclusivo.

En ese sentido, se aprecia que los funcionarios serán aquellos que desempeñen principalmente funciones de jefatura, mas no así los trabajadores de confianza, de los cuales reviste una especial característica, la cual consiste en que éstos se encontrarán excluidos de cualquier unidad negociadora por motivo del trabajo que realizan, pudiendo ocasionar un conflicto de intereses entre la administración, el trabajador y cualquier unidad. En ese orden de ideas, como último tipo de colaborador dentro de la **ACP**, se encuentran los trabajadores, los cuales serán salvo los funcionarios y los trabajadores de confianza, el resto de personas naturales que laboran en la entidad.

Ahora bien, al entrar a definir lo que debe ser entendido como una unidad negociadora y un representante exclusivo, vemos que la primera se refiere al grupo de trabajadores reconocidos como una unidad con intereses claramente identificables, y por otra parte, observamos que el representante exclusivo, será la organización sindical que actuará en nombre de la unidad negociadora.

Es así que, bajo estas definiciones, podemos inferir que los funcionarios y los trabajadores de confianza, no podrán formar parte de una unidad negociadora, sin embargo, situación distinta ocurre con los trabajadores, los cuales no poseen ninguna prohibición para formarla, ni mucho menos, hacerse representar por una organización sindical.

No obstante, lo anterior, el artículo 88 de la referida Ley Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, sí dispone una prohibición común para los tres tipos de colaborador de la **ACP**, la cual consistirá en que éstos no podrán realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en las instalaciones de la Autoridad, ni utilizar la influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen.

Continuando con el análisis de las normas antes citadas, vemos que el artículo 94 de la ley en comento indica que las relaciones laborales de la Autoridad, se regirán por lo dispuesto en la Ley, en los reglamentos y en las convenciones colectivas.

En ese mismo hilo conductor de ideas, el artículo 104 establece que toda convención colectiva tendrá un procedimiento para la tramitación de quejas, que incluirá la facultad de invocar arbitraje y medios alternativos para resolverlas, todo lo cual nos indica que cada convención mantendrá su propia tramitología para dilucidarlas; sin embargo, vemos que el artículo 105 establece una excepción, al señalar los asuntos que quedarán excluidos del procedimiento para la tramitación de las quejas que haya sido estipulado en la convención colectiva, lo que nos hace colegir que en los casos que se den quejas basadas en dichos asuntos, les serán aplicables a los trabajadores de una unidad negociadora otro tipo de procedimiento distinto al que se negoció en la convención.

Expuesto todo lo anterior, nos corresponde referirnos ahora concretamente al artículo 169 del Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, el cual, a juicio de la parte actora, excede la capacidad reglamentaria de la **ACP** ya que establece nuevos supuestos de situaciones excluidas al trámite de queja, desconociendo las fijadas en la norma acusada.

Bajo ese escenario, este Despacho no comparte las alegaciones de la activadora jurisdiccional, ya que el artículo 85 (numeral 11) de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, entendida ésta como la norma jurídica superior, señala claramente lo siguiente:

“**Artículo 85.** Con el propósito de promover la capacidad, estabilidad y productividad del personal requerido para el funcionamiento eficiente del canal, la Autoridad garantizará:

...

11. Un sistema de presentación de quejas y derecho de apelación por medidas administrativas que afecten a los trabajadores de confianza y otros, excluidos de las unidades negociadoras, o para los asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas. Este sistema debe ser eficiente, flexible, equitativo, económico y sencillo, y podrá incorporar mecanismos alternos de solución de disputas, de conformidad con la presente Ley y los reglamentos.”

De la norma antes citada, podemos apreciar de manera palmaria que la propia ley, que como ya mencionamos, resulta ser la norma jurídica superior a un reglamento, dispone garantizar un sistema

de presentación de quejas que afectará a los trabajadores de confianza y otros, excluidos de las unidades negociadoras, o de los asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas; lo que en otras palabras, significa que este sistema les será aplicable a los funcionarios y trabajadores de confianza, así como a los trabajadores de una unidad negociadora, los cuales como ya indicamos en líneas superiores, les aplicará de manera general el procedimiento de tramitación de quejas que refiere al artículo 104 de la Ley Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, salvo las exclusiones que señala el artículo 105.

Sobre esta base, el Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, dispone en su artículo 168 lo que a seguidas se anota:

“Artículo 168. Se establece un sistema para la presentación de quejas sobre asuntos que afectan las condiciones de trabajo. Pueden utilizar este sistema los trabajadores de confianza permanentes y los trabajadores permanentes que no están cumpliendo un período de prueba, cuando se trata de asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas. También pueden utilizar este sistema los empleados permanentes que no están cumpliendo un período de prueba y los solicitantes a puestos de la Autoridad cuando sean víctimas de acoso sexual o discriminación por razón de razón de sexo, raza, edad, religión, estado civil, ideología política o discapacidad física o mental.”

Visto el artículo que antecede, éste nos señala que el sistema de presentación de quejas podrá ser utilizado por los trabajadores de confianza permanentes y los trabajadores permanentes que no están cumpliendo un período de prueba, cuando se trate de asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas, todo lo cual nos hace inferir que sí bien, este sistema les será también aplicable a los trabajadores de una unidad negociadora, no es menos cierto que lo establecido en el artículo 169 del Reglamento, no incluye nuevos asuntos a los que se indican en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la **ACP**, sino que presenta veinte (20) excluyentes del sistema.

Bajo este contexto, mal pudiera alegar la parte actora que la entidad ha excedido su capacidad reglamentaria, toda vez que por un lado, el artículo 169 del Reglamento ha sido dictado por la Junta Directiva de la **Autoridad del Canal de Panamá** en virtud de la potestad legal que le confiere el artículo 85 (numeral 11) de la Ley Orgánica de la **ACP**; y por el otro, lo que ha establecido propiamente el

artículo 169 del Reglamento, es excluir de ser susceptible de un procedimiento de quejas a veinte (20) situaciones o supuestos, por lo que vemos pues que la norma acusada no es inclusiva, si no excluyente.

Al referirse a la regulación de la potestad reglamentaria, el jurista Carlos García Oviedo, en su obra: "Derecho Administrativo, Tomo I, expresa lo siguiente:

"...De lo antes expuesto se puede fácilmente inferir que lo que caracteriza a la potestad reglamentaria reglada, es su subordinación a una norma jurídica superior. Cabe señalar que esta potestad reglada queda limitada por la norma jurídica superior, de tal modo que ésta no puede sobrepasar ni menos desconocer los términos fijados por esa norma. La potestad reglamentaria será discrecional cuando, al ejercerla, sólo se reconocen dos límites, cuales son: a) no infringir ningún precepto constitucional; y b) no invadir la esfera de la ley, esto es, aquel conjunto de cuestiones cuya regulación corresponde a la ley, en sentido formal." (GARCÍA OVIEDO, CARLOS. *Derecho administrativo*, Tomo I, Madrid, España, 1943, pág. 84, (citado por ESCOLA, HÉCTOR JORGE, *op. cit.*, pág. 47).

Por otro lado, no podemos soslayar que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la **ACP**, nos define lo que para los efectos de la ley debe entenderse como una queja, y en ese sentido, la norma nos señala que la queja es "*Cualquier reclamo por parte de un trabajador de una unidad negociadora, o de un representante exclusivo sobre asuntos relativos al empleo de aquél; o el que formula el trabajador, el representante exclusivo o la Autoridad, por presunta violación, mala interpretación o aplicación de esta Ley o de cualquier norma, práctica, reglamento o convención colectiva, que afecte las condiciones de empleo*".

La Sala Tercera, al referirse a la potestad reglamentaria de la **Autoridad del Canal de Panamá**, mediante la Resolución de treinta y uno (31) de agosto de dos mil dieciocho (2018), manifestó lo siguiente:

"

...

Esta Sala se ha pronunciado en casos similares recordando que uno de los fines de la facultad reglamentaria, es poder desarrollar aquellos aspectos de las leyes que necesitan un mayor detalle, o en los que la ley ha sido muy parca en cuanto a su contenido, claro está sin desbordar las facultades inherentes a la potestad reglamentaria que rigen para todos los casos en que esta se requiera, conforme a la correcta interpretación de la Ley. Y es que el artículo 323 Constitucional reitera que las Leyes que desarrollen el régimen

constitucional del Canal serán de tipo general, razón por la que a través de esta reglamentación, se aprueban normas sobre ambiente, Cuenca Hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

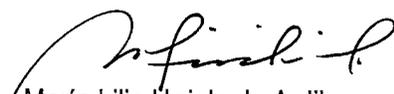
..."

En base a todo lo anterior, esta Procuraduría es del criterio que el cargo de infracción esgrimido por la demandante en contra del artículo 169 del Reglamento de Administración de Personal de la **Autoridad del Canal de Panamá**, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, no está llamado a prosperar, toda vez que a nuestro juicio, el acto acusado se encuentra revestido de toda legalidad por haber sido emitido al amparo del artículo 85 (numeral 11) de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, el cual, como norma jurídica superior, faculta a la entidad para reglamentar un sistema de presentación de quejas mediante los artículos 168 y 169 del Reglamento antes referido.

Por las consideraciones previamente expuestas, esta Procuraduría solicita a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el artículo 169 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado mediante el Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, dictado por la Junta Directiva de dicha entidad.**

Del Honorable Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General