

3. Cuando aparezca claramente en el expediente que el interesado ha consentido en que represente sus derechos el que oficiosamente ha asumido su representación;..."

Igualmente señalamos, y en esto coincidimos con la parte actora, que el artículo 582 del Código Judicial establece que las personas jurídicas de derecho privado comparecerán en procesos por medio de sus representantes legales, quien en principio es el Presidente y en su defecto el Vicepresidente, situación esta que se ha dado en el caso sub-júdice.

Por último, las suspensiones provisionales no son susceptibles de recurso alguno, ya que las mismas son decididas por los Magistrados de la Sala Tercera en Pleno, situación que impide a cualquiera de ellos examinar y resolver dos veces la misma causa, hecho que a todas luces es contrario a nuestra legislación.

Por las anteriores consideraciones, el resto de los Magistrados de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, CONFIRMA el auto de 16 de noviembre de 1990 y RECHAZA la solicitud de revocación del auto de 1 de febrero de 1991.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y ARCHIVASE.

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) CESAR QUINTERO

(FDO.) JANINA SMALL, Secretaria

.....

PETICION DE INTERPRETACION Y DEL VALOR LEGAL DE UN ACTO ADMINISTRATIVO, SOLICITADA POR EL SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA, CON EL FIN DE QUE LA SALA SE PRONUNCIE PREJUDICIALMENTE SOBRE EL ACUERDO SINDICAL SUSCRITO ENTRE LA AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL Y LOS SINDICATOS DE TRABAJADORES DE LOS PUERTOS DE BALBOA Y CRISTOBAL. MAGISTRADO PONENTE: ARTURO HOYOS.

CONTENIDO JURIDICO

Sala Tercera Contencioso Administrativa.
Petición de interpretación y del valor legal de un acto administrativo. Acuerdo sindical. Ayuda económica para los trabajadores que sufran algún desastre natural o de incendio en sus hogares y que sea corroborado". Legalidad del acuerdo.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA TERCERA (CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA). PANAMA, TRECE (13) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y UNO (1991).

V I S T O S :

El Contralor General de la República ha presentado "petición de interpretación y del valor legal de un acto administrativo" en virtud de la cual solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia que interprete y dictamine sobre la validez del Acuerdo Sindical suscrito entre la Autoridad Portuaria Nacional, el Sindicato de trabajadores portuarios de la Autoridad Portuaria Nacional, Puerto de Balboa y el Sindicato de trabajadores de la Autoridad Portuaria Nacional, Puerto de Cristobal.

1. La pretensión del Contralor General de la República.

Motivó el presente proceso contencioso administrativo la petición del Director de la Autoridad Portuaria Nacional dirigida al Contralor General de la República en la cual insiste en que la Contraloría General autorice el pago contemplado en el literal c) del punto 3 del Acuerdo sindical mencionado, disposición convencional que prevé una ayuda económica de B/.150.00 para los trabajadores "que sufran algún desastre natural o de incendio en sus hogares y que sea corroborado".

Considera el Contralor General de la República que el pago es improcedente porque el artículo 3 de la Ley 39 de 1979 y el artículo 3 de la Ley 40 de 1979 disponen expresamente que la Autoridad Portuaria Nacional no podrá celebrar convención colectiva de trabajo con sus trabajadores de los Puertos de Balboa y Cristóbal.

Estima el mencionado funcionario público, además, que los riesgos cubiertos en la citada disposición convencional no deben cargarse como gastos de los entes públicos pues son de compañías aseguradoras; y aún en estos casos "estas pólizas son dudosos su pago o legalidad en atención a los sucesos ocurridos en nuestro país y que las autoridades aún no han decidido por el particular".

Por último, el Contralor General alega que al aplicarse en el ámbito del Derecho Público el principio de legalidad el Director General de la Autoridad Portuaria Nacional sólo puede hacer aquello que la ley expresamente le autorice o faculte y en la forma prevista en la ley. En el presente caso el Contralor alega que no ha encontrado disposición legal que autorice al Director General de la Autoridad Portuaria Nacional a celebrar convenios con el Sindicato de Trabajadores de esa institución para cubrir o amparar riesgos de esa naturaleza.

III. Contestación de la demanda por la Procuradora de la Administración.

Por su parte la entonces Procuradora de la Administración Dra. Aura Feraud contestó la demanda presentada por el Contralor General de la República mediante su vista No.60 de 20 de junio de 1990.

Sobre el particular dicha funcionaria señala lo siguiente:

"Como es sabido, a la mayoría de los servidores públicos no se les reconoce el derecho de sindicalización, el derecho de huelga ni otros derechos que contempla la legislación laboral.

Sin embargo, se han hecho excepciones en leyes especiales para reconocer estos derechos a determinados empleados estatales, como es el caso del IRHE-INTEL y de la Autoridad Portuaria Nacional.

Resulta ilustrativo a este respecto, transcribir los artículos 38 y 52 de la Ley 34 de 1979, 1 y 3 de la Ley 39 de 1979 y 1o. y 3o. de la Ley 40 de 1979. Dichas normas preceptúan lo siguiente:

"Artículo 38: Las escalas de remuneraciones, funciones, garantías, beneficios y demás modalidades laborales, no reguladas por esta ley, serán establecidas cada tres (3) años por la Autoridad Portuaria Nacional para sus trabajadores, en base a la experiencia y las exigencias propias del trabajo portuario. Las normas legales y reglamentarias de administración de recurso humanos del sector público en el Area del Canal de Panamá, se aplicarán supletoriamente".

-o-o-

"Artículo 52: Se reconoce los derechos adquiridos por los trabajadores en convenciones colectivas celebradas con antelación a la vigencia de esta Ley o que se celebren en el futuro".

-o-o-

"Artículo 1: Los servidores públicos portuarios empleados por la Autoridad Portuaria Nacional, para desempeñar funciones en el Puerto de Balboa, podrán constituirse en sindicato de empresa. También tienen derecho a constituir sindicato de empresa en cada una de ellas, los trabajadores portuarios empleados por personas de derecho privado usuarias o concesionarias del mencionado puerto.

Las organizaciones sociales que surjan con fundamento en este derecho, se regirán por las normas del Libro III del Código de Trabajo, con las limitaciones establecidas por la presente Ley".

-o-o-

"Artículo 3: La Autoridad Portuaria Nacional no podrá celebrar convención colectiva de trabajo con sus trabajadores del Puerto de Balboa en atención a las especiales y particularidades del servicio que presta".

-o-o-

"Artículo 1o. Los servidores públicos portuarios empleados por la Autoridad Portuaria Nacional, para desempeñar funciones en el Puerto de Cristóbal, podrán constituirse en sindicatos de empresa. (SIC)

Las organizaciones sociales de servidores públicos que surjan con fundamento en esta Ley se regirán por las normas del Libro III del Código de Trabajo, con las limitaciones establecidas por la misma".

-O-O-

"Artículo 3: La Autoridad Portuaria Nacional no podrá celebrar convención colectiva de trabajo con sus trabajadores del Puerto de Cristóbal en atención a su condición de servidores públicos y a las especialidades y particularidades de servicio que presta".

-O-O-

Las normas citadas facultaron a los trabajadores portuarios de los Puertos de Balboa y Cristóbal para constituir Sindicatos de Empresa. Las precitadas disposiciones también facultan a la Autoridad Portuaria Nacional para celebrar convenios colectivos con estas organizaciones sociales, en las cuales se pueden establecer "las escalas de remuneración, funciones, garantías, beneficios y demás modalidades laborales..." propias del trabajo en los puertos.

Siendo ello así, conceptúo que el Acuerdo Sindical en referencia se encuentra plenamente ajustado a derecho, toda vez que el mismo lo suscribieron las personas que a la sazón tenían la representación de las dos partes contratantes, a saber: el señor Raúl P. Brostella, en su calidad de Director General de la Autoridad Portuaria Nacional, por una parte; y, por la otra, los señores José Ángel Macías y Luis Antonio Miranda, como Secretarios Generales de los Sindicatos de Trabajadores Portuarios de los Puertos de Cristóbal y Balboa, respectivamente (v. art. 10, numeral 2o. de la Ley No.42 de 1974 y art. 1o. inciso 2o. de las Leyes 30 y 40 de 1979, en relación con el art. 370 del Código de Trabajo.

Aún cuando a cuantificación anual del costo que dichos beneficios representarían para el tesoro público sería incierta o variable, la Autoridad Portuaria Nacional deberá hacer las reservas correspondientes a tal efecto, dentro del Presupuesto Anual que corresponderá a esa institución para cada ejercicio fiscal. Por otra parte, los pagos que deberá aprobar la Contraloría General de la República para cancelar dichas obligaciones se ajustarán a las normas presupuestarias vigentes así como la disponibilidad de fondos al momento de hacer efectivos dichos pagos.

En consecuencia, como quiera que "toda convención colectiva obliga a las personas en cuyo nombre se celebre o sea aplicable", de acuerdo con el artículo 407 del Código de Trabajo, aplicable en virtud de lo dispuesto en el inciso 2o. del artículo 1o. de las leyes 39 y 40 de 1979, opino que es viable jurídicamente pagar a los trabajadores portuarios la ayuda económica o beneficio a que se refiere el literal c) del Punto No.3 del Acuerdo

Sindical de que se hace mérito, previa comprobación fehaciente de las pérdidas sufridas en sus hogares".

III. Viabilidad del pago objetado por el Contralor General de la República.

De todo lo anterior hay que concluir que es claro que varias de las normas arriba transcritas le prohíben a la Autoridad Portuaria Nacional celebrar una convención colectiva de trabajo con el sindicato que opera en dicha institución estatal.

El concepto de convención colectiva de trabajo se encuentra previsto en el artículo 398 del Código de Trabajo. Esta norma es del siguiente texto:

"Artículo 398: Convención colectiva de trabajo es todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por la otra uno o varios sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales de trabajadores".

Si bien es cierto que el documento suscrito entre la Autoridad Portuaria Nacional y los sindicatos de trabajadores portuarios de los puertos de Balboa y Cristóbal se denomina acuerdo sindical, no es menos cierto que muchas de sus cláusulas son aquellas que integran el contenido que debe tener una convención colectiva de trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 403 del Código de Trabajo. Esta norma es del siguiente texto:

"Artículo 403: La Convención Colectiva de Trabajo contendrá:

- 1- Los nombres y domicilios de las partes;
2. La empresa, establecimientos o negocios que comprenda;
- 3- Reglamentación del comité de empresas, para los únicos fines de transmitir quejas de los trabajadores y establecer un efectivo sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa;
- 4- Estipulaciones sobre salarios;
- 5- Duración;
- 6- Las estipulaciones del artículo 68 que se ajusten a la naturaleza de la convención colectiva; y,
- 7- Las demas estipulaciones que convengan a las partes, siempre y cuando no interfieran con la facultad que tiene el empleador de determinar el número de trabajadores necesarios para el normal funcionamiento de la empresa, ni afecten los derechos de los trabajadores contemplados en los artículos 224 y 225 del Código de Trabajo.

La Sala considera que aquellas cláusulas del denominado acuerdo sindical que contienen materias que de conformidad con el artículo 403 del Código de Trabajo deben ser reguladas en una convención colectiva de trabajo carecen de validez jurídica porque de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 39 y 40 de 1979 a la Autoridad Portuaria Nacional le está prohibido celebrar convenios colectivos de trabajo.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa se trata de estimar la validez de la ayuda económica de ciento cincuenta balboas (B/.150.00) a los trabajadores que sufran algún "desastre natural o de incendio" en sus hogares pactada en el punto 3 del literal c) en el acuerdo antes mencionado. Como puede apreciarse de la confrontación de esta cláusula con el artículo 403 del Código de Trabajo la misma no es esencial en una convención colectiva de trabajo, por lo que al ser pactada entre la Autoridad Portuaria Nacional y los sindicatos respectivos no se ha infringido la prohibición de celebrar una convención colectiva de trabajo impuesta a la Autoridad Portuaria Nacional por las Leyes 39 y 40 de 1979.

Por último, la Sala debe enfatizar en este caso la vigencia del principio de buena fe en el Derecho Administrativo, que vincula a la Autoridad Portuaria Nacional en las relaciones con los servidores públicos que en ella laboran. La doctrina y jurisprudencia comparadas aceptan que dicho principio es aplicable al Derecho Administrativo. Así, el tratadista uruguayo Sayagués afirmaba que "el principio general de la buena fe debe regir en todas las relaciones jurídicas" (Tratado de Derecho Administrativo, Montevideo, Tomo I, 1959, pág. 148) y el catedrático español Jesús González Pérez le ha dedicado una obra reciente en que expone sus aplicaciones en este campo (El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, 2a. edición, Ed. Civitas, Madrid, 1989, 199 páginas). En nuestro país el artículo 1109 del Código Civil establece que los contratos obligan no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado sino también a todas las consecuencias que sean conformes a la buena fe, norma esta que es aplicable a los contratos o convenios celebrados por la Administración pública. Sería contrario a la buena fe que los servidores públicos de la Autoridad Portuaria Nacional hayan prestado servicios con expectativas razonables de recibir ciertas contraprestaciones pactadas, que no contratarían la ley y que, luego de recibir los servicios, la Autoridad Portuaria Nacional no pague esta contraprestación (ayuda económica en caso de desastre), alegando extemporáneamente, después de beneficiarse con la prestación de esos servicios, que por no estar autorizada expresamente por una ley no podía pagar lo convenido en esa cláusula que no es esencial a una convención colectiva de trabajo.

En consecuencia, la Sala Tercera (Contencioso Administrativa) de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA prejudicialmente que el pago previsto en el punto 3 literal c) del Acuerdo Sindical suscrito entre la Autoridad Portuaria Nacional y los sindicatos de trabajadores portuarios de la Autoridad Portuaria Nacional de los puertos de Balboa y de Cristóbal no es ilegal y que la Autoridad Portuaria Nacional está obligada a cumplir con él.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,

(FDO.) ARTURO HOYOS

(FDO.) EDGARDO MOLINO MOLA

(FDO.) CESAR QUINTERO

(FDO.) JANINA SMALL, Secretaria.

.....