



REPÚBLICA DE PANAMÁ

**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO, ADMINISTRATIVO Y LABORAL**

Panamá, dieciséis (16) de enero de dos mil veintitrés (2023).

VISTOS:

El Licenciado Manuel Antonio Bernal Herrera, actuando en nombre y representación de la Unión de Ingenieros Marinos (en lo sucesivo UIM), presentó ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nulo, por ilegal, el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, adoptado mediante el Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo N° 70 de 13 de julio de 2020, dictados por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. fs. 2-17 del expediente judicial).

Mediante Resolución de 23 de marzo de 2021, se admitió la presente demanda contencioso administrativa de nulidad, ordenándose el traslado de ésta por el término de cinco (5) días a la autoridad requerida, a fin de que rindiese el informe explicativo de conducta previsto en el artículo 33 de la Ley 33 de 1946; y a la Procuraduría de la Administración, para que en igual término, emitiera su opinión en interés de la Ley, según lo establece el artículo 5, numeral 3, de la Ley 38 de 2000 (Cfr. f. 25 del expediente judicial).

Vale destacar, tal como se observa a foja 67 del expediente judicial, que el apoderado judicial de la UIM, por medio de escrito presentado el día 27 de enero de 2022 ante la Secretaría de la Sala Tercera de la Corte Suprema de

Justicia, sustituyó el poder a él conferido, en la Licenciada Vianney Atencio Broce. La Sala admitió la sustitución de poder presentada ante este Tribunal, mediante Auto fechado 24 de febrero de 2022 (Cfr. fs. 68 y 69 del expediente judicial).

I. EL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.

La actuación sometida al escrutinio de la Sala Tercera se encuentra representada por el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, adoptado mediante el Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo N° 70 de 13 de julio de 2020, dictados por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. Norma reglamentaria cuyo texto es el siguiente:

“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.
 6. La cita específica de la ley, norma, reglamento o sección de la convención colectiva que sustente el argumento de la parte solicitante.
 7. Una declaración de si la disputa está siendo tramitada mediante algún otro procedimiento y
 8. El (los) fundamento (s) legal (es).
- Todas las solicitudes deberán estar firmadas y fechadas por la parte solicitante.” (Lo subrayado es de la Sala).

II. NORMAS LEGALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE TALES VIOLACIONES.

A juicio de la parte actora, el requisito contenido en el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, es violatorio de los siguientes preceptos legales:

1. El artículo 102 de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la ACP:

“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.

71

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.
3. El número, tipos y grado de los 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."

Al explicar el primer cargo de ilegalidad, el apoderado judicial de la UIM señala que el artículo 102 de la Ley 19 de 1997, establece de forma imperativa "los asuntos" laborales sobre los cuales han de versar las negociaciones entre la ACP y cualquier representante exclusivo, siempre que no entren en conflicto con la Ley Orgánica y los reglamentos, y que en caso de que las partes no logren un consenso respecto a si están o no frente a un "asunto" negociable, entonces podrán acudir al mecanismo denominado "disputas sobre negociabilidad", cuya competencia privativa corresponde a la Junta de Relaciones Laborales de la ACP, según lo dispone el artículo 113, numeral 2, de dicho cuerpo legal.

En ese orden, indica que a través del 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 incluyó un requisito que dificulta el ejercicio del derecho que tienen las partes para negociar sus asuntos laborales, ya que éstas deben incluir en su petición "Una explicación de cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa", lo que implica que se deban adelantar argumentos e información técnica que únicamente se tendría que plantear dentro del proceso de negociación, una vez se determine que el asunto es negociable.

Lo anterior, a juicio de la actora, excede el objeto del procedimiento de Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, ya que según lo dispone el

artículo 102 de la Ley 19 de 1997, el mismo debe limitarse a determinar si los asuntos son negociables o no. Añade, que con fundamento en la disposición demandada, la Junta se ha atribuido una facultad no contemplada por la Ley Orgánica para rechazar las disputas sobre negociabilidad cuando de forma discrecional considere que no le ha sido debidamente explicado “*cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa*”.

2. El artículo 113, numeral 2, de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la ACP:

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

...

2. Resolver disputas sobre negociabilidad.

...”

En cuanto a la alegada violación del artículo 113, numeral 2, de la Ley 19 de 1997, señala que la competencia privativa de la Junta de Relaciones Laborales “*...se ve limitada a resolver la disputa entre la administración de la Autoridad y cualquier representante exclusivo, en cuanto a la negociabilidad de los asuntos, y quedan excluidos por tanto, otros aspectos de fondo como la implementación y funcionamiento futuro de la cuestión en disputa, pues de resultar negociables los asuntos, esos aspectos deben ser parte del proceso posterior de negociación que deberán desarrollar las partes interesadas.*” (Cfr. f. 11 del expediente judicial).

3. El artículo 113, numeral 1, de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la ACP:

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

1. Establecer sus reglamentaciones.

...”

La infracción de esta norma se produce, a juicio de la recurrente, ya que si bien la misma otorga competencia privativa a la Junta de Relaciones Laborales para “*Establecer sus reglamentaciones*”, no obstante, el ejercicio de esa función reglamentaria se debe limitar a que los reglamentos expedidos, no excedan el marco indicado por la Ley.

En ese sentido, adiciona que “*...la disposición reglamentaria demandada introduce aspectos ajenos al procedimiento de resolución de disputas sobre*

negociabilidad de esos asuntos, como lo es, exigir a la parte que acude a solicitar que se resuelva una disputa sobre negociabilidad, explicar cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa, aspectos que corresponden a una fase posterior, que no es otra que la negociación sustancial entre las partes, propiamente tal.” (Cfr. f. 12 del expediente judicial).

4. El artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General:

“Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad **y con apego al principio de estricta legalidad**. Los Ministros y las Ministras de Estado, los Directores y las Directoras de entidades descentralizadas, Gobernadores y Gobernadoras, Alcaldes y Alcaldesas y demás Jefes y Jefas de Despacho velarán, respecto de las dependencias que dirijan, por el cumplimiento de esta disposición.

Las actuaciones de los servidores públicos deberán estar presididas por los principios de lealtad al Estado, honestidad y eficiencia, y estarán obligados a dedicar el máximo de sus capacidades a la labor asignada.” (Lo subrayado es de la actora).

Por último, la violación del artículo transcrito se alega en forma directa, por acción, toda vez que el Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad “...tiene por objeto que la Junta de Relaciones Laborales, a petición de parte, determine si los asuntos sometidos a su consideración son negociables o no, a la luz de los temas que establece el artículo 102 de la Ley 19 de 1997; por tanto, es contrario al principio de Estricta Legalidad, exigir que la solicitud sobre disputa de negociabilidad cumpla con el requisito de **explicar cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa**, si precisamente lo que se intenta conocer con dicha solicitud es si el asunto es negociable o no.” (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

III. INFORME EXPLICATIVO DE CONDUCTA.

De la demanda instaurada se corrió traslado a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, a fin que rindiese un informe explicativo de conducta en relación con la actuación atacada, lo que se concretó

a través del memorial visible a fojas 27 - 37 del expediente judicial, en cuya parte medular, se expresa lo que a seguidas se transcribe:

"...

El derecho mutuo de las partes a negociar, y los asuntos sobre los cuales han de versar los mismos, están listados en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP. El procedimiento para materializar ese derecho a negociación cuando este sea negado tácita o expresamente, está determinado en el Acuerdo No.6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo No.70 de 13 de junio de 2020, de conformidad con la facultad reglamentaria que establece el artículo 113 numeral 1. Este acuerdo únicamente reglamenta el procedimiento a aplicar cuando las partes acuden a la JRL-ACP para que se determine la negociabilidad o no de un asunto. Para que la JRL-ACP determine la viabilidad o no de su petición, es necesario que el solicitante explique cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa (que no es otra cosa que explicarle a la JRL-ACP su propuesta), aspectos cardinales para entrar a resolver las disputas sobre negociabilidad.

La JRL-ACP está facultada por el numeral 1, artículo 113 de la Ley Orgánica de la ACP para dictar esta reglamentación que contiene el procedimiento de resolución de disputas sobre negociabilidad que contempla, entre otros aspectos relativos a audiencia y pruebas, las formalidades que deben reunir la solicitud, qué parámetros legales deben cumplir las partes involucradas en un conflicto laboral y salvaguardando el principio del debido proceso legal. El establecimiento del Acuerdo No.6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo No. 70 de 13 de junio de 2020, no modifica la Ley Orgánica de la ACP, cumple con la facultad y mandato de reglamentar para resolver las disputas que surjan entre el representante exclusivo de una Unidad Negociadora y la Autoridad del Canal de Panamá.

...

De la explicación y, específicamente, de la afirmación "...si a juicio de esa Junta, no cumplen con explicar debidamente como se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa, la solicitud es rechazada, y con ello se le impide negociar el tema" que antecede la parte accionante, sugiere un desacuerdo con las decisiones adoptadas por la JRL-ACP en casos concretos que se presentan a la JRL-ACP.

Es importante recalcar que el examen de la legalidad de las decisiones de la JRL-ACP siempre es un recurso disponible a las partes de conformidad a lo estatuido en el artículo 114 de la Ley Orgánica de la ACP.

Es importante recalcar que el examen de la legalidad de las decisiones de la JRL-ACP siempre es un recurso disponible a las partes de conformidad a lo estatuido en el artículo 114 de la Ley Orgánica de la ACP (...)

La JRL-ACP 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 este mismo artículo 113 de la Ley Orgánica de la ACP le atribuye."

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACION.

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 38 de 2000, el Procurador de la Administración remitió a esta Sala la Vista N° 1584 de 16 de noviembre de 2021, a través de la cual emitió concepto en relación con la demanda de nulidad que dio origen a este proceso contencioso administrativo. Posición que, entre otros argumentos, sustentó en los términos que pasamos a transcribir:

"...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 asunto negociable recae específicamente en el ámbito de los asuntos que describe la Ley Orgánica como cuestiones sujetas a negociación.**

...
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.

...
Se observa entonces, de la actuación de la Junta arriba mencionada **que solo ha reglamentado una materia de si 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.

...".

Sobre la base de lo anterior, el Procurador de la Administración solicita a este Tribunal, se sirva 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 (Cfr. fs. 47- 62 del expediente judicial).

V. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA SALA.

Previo al análisis de fondo sobre la situación jurídica que se nos plantea, cabe mencionar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es competente para ejercer el control de legalidad de los actos administrativos, en atención a lo dispuesto por los artículos 206 (numeral 2) de la Constitución Política de la República de Panamá, 97 (numeral 1) del Código Judicial y 42-A de la Ley 135 de 1943, por lo que, en ejercicio de dicha atribución, la Sala

procede a examinar el artículo 3, numeral 5, del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, aprobado mediante el Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, dictado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual establece como requisito para la presentación de las solicitudes de revisión de disputas sobre negociabilidad, entre otros, "Una explicación de cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa".

Dicho examen de legalidad se ejercerá en atención a los cargos de violación formulados por la parte actora en relación con los artículos 102, 113 (numerales 1 y 2) de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la ACP y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General; los que, en su orden, se refieren a: los asuntos sobre los cuales han de versar las negociaciones entre la ACP y cualquier representante exclusivo; que la Junta de Relaciones Laborales tendrá competencia privativa, entre otras funciones, para resolver disputas sobre negociabilidad y establecer sus reglamentaciones; y que las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a las normas legales, con objetividad, apego al principio de estricta legalidad y sin menoscabo del debido proceso legal.

En lo medular, tales cargos de ilegalidad que expone la parte actora se centran en tres aspectos fundamentales, a saber: primero, que el requisito impugnado excede el objeto del Procedimiento de Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, ya que previo a determinar si se está frente a un asunto negociable o no, se exige la explicación de aspectos que únicamente deberían plantearse dentro de un proceso de negociación; segundo, que con base en tal exigencia, la Junta de Relaciones Laborales ha rebasado el ejercicio de su facultad reglamentaria, por cuanto rechaza las solicitudes de disputa sobre negociabilidad cuando considera que no le ha sido debidamente explicada la forma en que se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa; y tercero,

que en virtud de todo lo anotado, la disposición demandada contraviene el principio de estricta legalidad.

Ahora bien, la Sala procede al examen de los cargos de ilegalidad ensayados en el libelo de demanda, teniendo como base para realizar dicho examen, las pruebas documentales incorporadas al expediente, así como la normativa que regula las relaciones laborales en la Autoridad del Canal de Panamá, con el fin de determinar si la exigencia contenida en el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, excede las facultades conferidas en la Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del canal de Panamá.

En primer lugar, precisa señalar que la Constitución Política de Panamá en el Título XIV, denominado "*El Canal de Panamá*", establece en su artículo 316, que la Autoridad del Canal de Panamá es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que posee un régimen especial el cual abarca funciones que le son privativas para la operación, administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que el mismo funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.

En concordancia con lo anterior, el artículo 322 del Texto Constitucional, expresamente señala que la Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y que los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia establecidos en la Ley. Asimismo, el artículo 323 dispone que la Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar tanto las materias referentes a este régimen laboral, como al Plan General de Empleo.

En desarrollo de estas disposiciones constitucionales, la Ley 19 del 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá,



establece en su Capítulo V, denominado “*Administración de Personal y Relaciones Laborales*”, que dicha institución se encuentra sujeta a un régimen laboral especial y que a los trabajadores como a las organizaciones sindicales no les serán aplicadas las disposiciones del Código de Trabajo ni las del Código Administrativo (artículo 81).

Por su parte, el artículo 111 de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, dispone la creación de la Junta de Relaciones Laborales con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, así como de resolver los conflictos laborales que están bajo su competencia. De igual forma, esta norma señala que la Junta tomará sus decisiones con plena autonomía e independencia, y que las mismas serán de obligatorio cumplimiento por las partes.

Seguidamente, el artículo 113 (numeral 1) de la Ley referida Ley Orgánica de la ACP, taxativamente reconoce la competencia privativa de la Junta de Relaciones Laborales para dictar sus propias reglamentaciones. A su vez, el artículo 114 de dicho cuerpo normativo, establece que la Junta de Relaciones Laborales tramitará, con prontitud, todo asunto de su competencia que se le presente y de conformidad con sus reglamentaciones.

La competencia establecida en dicho marco jurídico, faculta a la Junta de Relaciones Laborales para emitir su propia reglamentación de acuerdo a las funciones que legalmente le han sido atribuidas por la Ley 19 de 1997. Es así que, mediante el Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, la Junta adoptó el Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, materia sobre la cual dicho Cuerpo Colegiado posee conocimiento privativo, según lo dispone el numeral 2 del artículo 113 de la referida Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, esto es, “*Resolver disputas sobre negociabilidad*”.

Sobre el particular, la doctrina ha señalado que los reglamentos administrativos constituyen toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de



la función administrativa, cuyo alcance es general abstracto, indeterminado e impersonal. Asimismo, se ha establecido que los reglamentos se encuentran subordinados a la Constitución, los Tratados y la Ley; y que de acuerdo a su vinculación con esta última, los mismos pueden clasificarse en cuatro grupos, a saber: los de ejecución de las leyes o de subordinación, los autónomos, los delegados y los de necesidad y urgencia.

Así, en torno a esta categorización de los reglamentos, el autor y exmagistrado de la Sala Tercera, Víctor Leonel Benavides, en su obra "*Compendio de Derecho Público Panameño*", puntualizó lo siguiente:

1. REGLAMENTOS SUBORDINADOS O DE EJECUCIÓN

Estos reglamentos son aquellos dictados por el Poder Administrador, con el fin de contribuir a la mejor ejecución de las leyes, complementándolas y a la vez aclarando sus disposiciones.

...

Pero a pesar de que el poder administrador, al momento de expedir estos reglamentos, debe respetar la letra y espíritu de la Ley, en ocasiones tiene un campo de acción más amplio. Así tenemos que algunas veces a través de los reglamentos pueden señalarse formalidades o requisitos que la ley no ha previsto y que son indispensables para su cumplimiento; o también en el mismo se puede explicar el significado de ciertos vocablos utilizados por el Legislador²⁶.

...

2. REGLAMENTOS AUTÓNOMOS

Reciben tal denominación aquellos reglamentos que dicta el Órgano Ejecutivo, con base en preceptos constitucionales y sobre asuntos que son de su competencia exclusiva. Nota característica de los mismos es que no están subordinados ni se fundan en ninguna ley formal, ya que tal como hemos dicho su apoyo radica en una norma constitucional.

...

3. REGLAMENTOS DELEGADOS

Estos reglamentos son los que expide el Poder Ejecutivo basándose en una atribución o habilitación que le otorga el Poder Legislativo. De allí pues que los mismos no nacen de la facultad reglamentaria normal del Poder Ejecutivo.

...

4. REGLAMENTOS DE NECESIDAD Y URGENCIA

Los reglamentos de necesidad, también llamados de urgencia, "son aquellos que causas graves o en circunstancias excepcionales establece el poder administrador suspendiendo la aplicación de una Ley o imponiendo obligaciones a los administrados en cuestiones de estricta competencia de Poder Legislativo"⁴⁷.

Estos reglamentos a la vez son independientes de toda Ley, crean nuevas reglas de derechos en contra de las preexistentes, es decir, que las mismas las dicta el Poder Ejecutivo, basándose únicamente en el estado de necesidad. Pero hay que tener presente que ese estado de necesidad y urgencia sea repentino, tales como: terremotos, epidemias, o problemas de índole económico, que hacen necesario que se tomen medidas rápidas.

..." (BENAVIDES, Víctor Leonel. *Compendio de Derecho Público Panameño*, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2012, Panamá, págs. 889-898).

En ese mismo orden de ideas, la Sala, citando al tratadista Luis Cosculluela Montaner, se ha referido al reglamento ejecutivo como: "*aquel que*

desarrolla las disposiciones de una ley generalmente por atribución expresa de la potestad reglamentaria en la propia ley a desarrollar; de ahí que, en virtud de esta potestad, el reglamento ejecutivo pueda ser dictado incluso en materias reservadas a la ley, que han sido reguladas por la ley que el reglamento desarrolla.” (Cfr. Sentencia de 28 de septiembre de 2017).

De conformidad con lo antes expresado, queda claro que la atribución de la potestad reglamentaria no deriva exclusivamente de la Constitución, sino que también las leyes pueden conferir dicha potestad para desarrollar aspectos concretos de la Administración. Esta afirmación permite colegir que el Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, adoptado mediante el Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, se enmarca bajo la categoría de reglamento subordinado o de ejecución, toda vez que el mismo fue dictado con la finalidad de regular o desarrollar lo concerniente a la resolución de disputas sobre negociabilidad, dada la atribución legal conferida en el citado artículo 113, numeral 2, de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

De ahí que, tal como lo indicara la Junta de Relaciones Laborales en su informe explicativo de conducta: *“La JRL-ACP está facultada por el numeral 1, artículo 113 de la Ley Orgánica de la ACP para dictar esta reglamentación que contiene el procedimiento de resolución de disputas sobre negociabilidad que contempla, entre otros aspectos relativos a audiencia y pruebas, las formalidades que debe reunir la solicitud, qué parámetros legales deben cumplir las partes involucradas en un conflicto laboral y salvaguardando el principio del debido proceso legal.”* (Cfr. f. 9 del expediente judicial).

Al respecto, la Sala se ha pronunciado en casos similares, indicando que uno de los fines de la facultad reglamentaria, es precisamente 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 (Cfr. Sentencia de 31 de agosto de 2018).

Si bien es cierto que el artículo 102 de la Ley 19 de 1997, enlista los asuntos sujetos a negociación entre la administración de la Autoridad y cualquier representante exclusivo, no es menos cierto que, cuando el representante exclusivo presenta ante la Junta de Relaciones Laborales una disputa sobre la negociabilidad de un tema, previamente ya existe una propuesta de negociación que ha sido negada o desatendida por considerarse como “no negociable”; razón por la que, tal como lo indicara la entidad demandada, *“La propuesta de negociación que se presente tiene un contenido, una forma de ejecutarse, y cuando la JRL-ACP procedimentalmente pide que se le explique cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa, puede entrar a conocer y determinar si lo que se pide negociar encuadra o recae en algunas de las situaciones listadas en el citado artículo 102 y, por tanto, si es o no es un asunto negociable. Cuando la JRL-ACP, en ejercicio de sus facultades, conoce de un proceso para determinar sobre el asunto negociable, tiene que explicar los razonamientos que para determinada situación concreta califica o no como un asunto negociable, este criterio no puede ser abstracto ni arbitrario. Los requerimientos de la solicitud cumplen este propósito.”* (Cfr. f. 34 del expediente judicial).

Consecuentemente, este Tribunal considera que no se ha producido la violación que se endilga a los artículos 102 y 113, numerales 1 y 2, de la Ley 19 de 1997, toda vez que mediante el artículo 3, numeral 5, del Acuerdo N° 6 de 5 abril de 2000, modificado por el Acuerdo N° 70 de 13 de julio de 2020, la Junta de Relaciones Laborales se ha limitado a reglamentar una materia de su competencia, como lo es en el presente caso, uno de los requisitos de procedibilidad para la presentación de la solicitud de revisión de una disputa de negociabilidad.

Por consiguiente, a la luz de los cargos de ilegalidad previamente examinados, no puede considerarse que el requisito consistente en explicar cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa, se encuentre al margen del principio de estricta legalidad, como equivocadamente lo afirma la parte actora; razón por la que no prospera el cargo de violación endilgado al artículo 34 de la Ley 38 de 2000.

Al haber analizado cada una de las infracciones alegadas por la parte demandante y no haberse acreditado las mismas, la Sala concluye que el numeral 5 del artículo 3 del Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo N° 70 de 13 de julio de 2020, por medio del cual se Reglamenta el Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, fue dictado en estricto cumplimiento de las funciones que el artículo 113 de la Ley 19 de 1997, le atribuye privativamente a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, y en ese sentido nos pronunciamos.

En consecuencia, la **SALA TERCERA DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES ILEGAL**, el numeral 5 del artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, adoptado mediante el Acuerdo N° 6 de 5 de abril de 2000, modificado por el Acuerdo N° 70 de 13 de julio de 2020, dictado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.


MARIA CRISTINA CHEN STANZIOLA
MAGISTRADA


CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO


CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO


LICDA. KATIA ROSAS
SECRETARIA DE LA SALA TERCERA

Sala III de la Corte Suprema de Justicia

NOTIFIQUESE HOY 19 DE enero DE 20 23

A LAS 8:40 DE LA mañana

A Procuraduría de la Administración


FIRM

Para notificar a los interesados de la resolución que antecede,

se ha fijado el Edicto No. 120 en lugar visible de la

Secretaría a las 4:00 de la tarde

de hoy 17 de enero de 20 23


SECRETARÍA

[Faint handwritten notes]