

REPÚBLICA DE PANAMÁ



**ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

PLENO

Panamá, veintisiete (27) de abril de dos mil nueve (2009).

VISTOS:

La Licenciada Anayansi Turner, actuando en nombre y representación de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), solicita que se declare la inconstitucionalidad de varios artículos y expresiones de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, "Por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá".

Admitida la demanda, se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, para que emitiera concepto. En ese entonces le correspondió a la señora Procuradora de la Administración, Licenciada Alma Montenegro de Fletcher, quien expuso su opinión mediante Vista No. 54, de 15 de febrero de 2002, legible de fojas 23 a 45.

Oportunamente, se fijó en lista el negocio conforme a lo dispuesto en el artículo 2555 (hoy 2564) del Código Judicial para que en el término de diez (10) días, contados a partir de la última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso.

Agotados los trámites de la sustanciación, corresponde a la Corte Suprema de Justicia fallar la presente Acción de Inconstitucionalidad, y a ello se pasa previa las siguientes consideraciones.

I.- NORMAS ACUSADAS COMO INCONSTITUCIONAL.

La parte actora solicita que se declaren inconstitucionales diferentes expresiones contenidas en los artículos 81, 92; numeral 2, del artículo 100; numeral 7, del artículo 109 y numeral 5 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". Artículos que se citan a continuación y que se resaltan las frases legales atacadas de inconstitucional:

"Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. **En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.**

A los trabajadores permanentes, y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios."

"Artículo 92. Para asegurar que no se afecte el servicio público internacional para el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna. **Se prohíbe la huelga,** el trabajo a desgano y cualquier otra suspensión injustificada de labores. De ocurrir alguno de estos hechos, la administración de la Autoridad procederá a adoptar las medidas para restablecer de inmediato el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido."

"Artículo 109. Para los propósitos del presente capítulo, se consideraran prácticas laborales desleales de un sindicato, las siguientes:

.....

7.- **Llamar a huelga o participar en huelga**, paro de labores o en trabajo a desgano, o en manifestaciones contra la Autoridad durante un conflicto laboral.

.....”

“**Artículo 100.** La Administración de la Autoridad tendrá derecho a:

.....

2.- Emplear, asignar, dirigir, despedir y retener trabajadores de al Autoridad; suspender, destituir, **reducir en grado o salario**; o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores.

.....”

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

.....

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.”

II.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN EXPUESTO POR LA DEMANDANTE.

En primer lugar, la Licenciada Anayansi Turner estima que el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley 19 de 1997, citado en párrafos precedentes, infringe los artículos 19, 39, 40, 62 (hoy 66), 64 (hoy 68), 67 (hoy 71), 68 (hoy 72), 70 (hoy 74), 75 (hoy 79), 153 (hoy 159), 157 (hoy 163), 316 (hoy 322) y 317 (hoy 323) de la Constitución Política, que disponen:

a.- “**Artículo 19.** No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, **discapacidad**, clase social, sexo, religión o ideas políticas. (Modificado por el Artículo 3 del Acto Legislativo No. 1 de 2004).

Concepto: En opinión de la recurrente, el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley 19 de 1997, vulnera el texto del artículo 19 constitucional, en el concepto de violación directa, porque se establece un régimen de fueros y privilegios personales a favor de los trabajadores en general y en detrimento de los funcionarios o trabajadores del Canal en particular.

Considera la recurrente, que si la Ley 19 de 1997 se hubiese constituido como ley laboral especial aplicable a los trabajadores del Canal, regularía directamente aspectos como salarios, contratos de trabajos, derechos de estabilidad, enseñanza profesional gratuita, huelga y sindicación, pero al no hacerlo, crea una situación de vacío jurídico, que no puede ser suplido ni por el Código de Trabajo, ni por el Código Administrativo, ni por leyes o reglamentos relativos a salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos que se hayan dictado o que se dicten en el futuro, por prohibición expresa de esa segunda oración del artículo 81 de la Ley impugnada, quedando los funcionarios o trabajadores del Canal en una situación de desprotección, contraria precisamente a lo que ordena el artículo 70 (hoy 74) constitucional.

b.- "Artículo 39. Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas.

No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial.

La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinará por la Ley panameña."

c.- "Artículo 40. Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales (sic), colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias.

No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales y de los oficios y las artes."

Concepto: Al plantear su inconformidad, la parte actora, manifestó que la infracción a las normas constitucionales citadas, se produjo ya que el último párrafo del artículo 39 constitucional, delega en la Ley la regulación de "la capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas", incluyendo a las organizaciones sindicales. Además, el artículo 40 constitucional, también delega en la Ley la regulación de lo relativo al derecho de sindicación y cotización de los trabajadores. Sin embargo, señala la recurrente, que la Ley 19 de 1997 no regula estos aspectos de los sindicatos de una manera directa y su artículo 81, atacada a través de la presente acción, excluye la posibilidad de aplicar el Código de Trabajo en esta materia, por lo tanto, viola directamente la Constitución, ya que deja en un estado de indefensión a los trabajadores del área del Canal, los cuales están sujetos a disposiciones de carácter reglamentario dictadas por el propio empleador de la materia sindical.

d.- "Artículo 62 (hoy artículo 66). La ley establecerá la manera de ajustar periódicamente el salario o sueldo mínimo del trabajador, con el fin de cubrir las necesidades normales de su familia, mejorar su nivel de vida, según las condiciones particulares de cada región y de cada actividad económica; podrá determinar asimismo el método para fijar salarios o sueldos mínimos por profesión u oficio.
 En los trabajos por tarea o pieza, es obligatorio que quede asegurado el salario mínimo por pieza o jornada.
 El mínimo de todo salario o sueldo es inembargable, salvo las obligaciones alimenticias en la forma que establezca la Ley. Son también inembargables los instrumentos de labor de los trabajadores."

Concepto: A juicio de la demandante, el artículo 81 de la Ley 19 de 1997 viola lo dispuesto en el artículo 62 (hoy 66) de la Constitución porque, según ella, ninguna disposición de esta ley se refiere a los mecanismos de ajuste del salario mínimo, ni cómo las obligaciones alimenticias pueden afectar dicho salario mínimo.

e.- "Artículo 64 (hoy Artículo 68). Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y

profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social.

El Ejecutivo tendrá un tiempo improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato.

La ley regulará lo concerniente al reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, cuya personería jurídica quedará determinada por la inscripción.

El Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare el tribunal competente mediante sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones están integradas exclusivamente por panameños."

Concepto: Al externar su inconformidad, la Licenciada Turner indicó que la Ley 19 de 1997 no hace referencia expresa al proceso de constitución de las organizaciones sindicales y su reconocimiento por parte del Ejecutivo.

Agrega que, este vacío se pudo llenar a través de las disposiciones correspondientes que contiene el Código de Trabajo, pero el artículo 81 acusado de inconstitucional, prohíbe esta aplicación, violando directamente el artículo 64 (hoy 68) de la Constitución Política.

f.- "Artículo 67 (hoy Artículo 71). Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo."

Concepto: La parte actora considera que el artículo 81 de la Ley 19 de 1997, viola directamente el artículo 67 (hoy artículo 71) constitucional, ya que al prohibir la aplicación del Código de Trabajo o Código Administrativo u otras normas relativas al salario, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, impide llenar los vacíos jurídicos existentes en la Ley en lo concerniente a la contratación laboral de los Trabajadores del Canal, tal como lo exige el artículo 67 (hoy 71) de la Constitución Nacional.

g.- "Artículo 68 (hoy artículo 72). Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en

estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parte y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la Ley, la cual reglamentará además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.”

Concepto: La parte actora al plantear su inconformidad manifiesta que el artículo constitucional citado se viola directamente, ya que en él se establece el fuero de maternidad y ordena la regulación a través de la Ley, de las excepciones a este principio, así como el establecimiento de condiciones especiales de trabajo para la mujer embarazada. Sin embargo, la Ley 19 en estudio, no regula estos aspectos en todo su articulado, más bien imposibilita en su artículo 81, la aplicación del Código de Trabajo o Código Administrativo.

h.- “Artículo 70 (hoy Artículo 74). Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente.”

Concepto. A juicio de la demandante, el artículo 81 de la Ley 19 de 1997, viola de forma directa el artículo 70 (hoy 74) de la Constitución Nacional, toda vez que la mencionada Ley en sus artículos 85 y 87, sólo hacen mención del principio de estabilidad y de la obligación de la Autoridad del Canal de pagar las indemnizaciones por terminación de la relación laboral, pero sin especificar ninguna de las cuestiones que exige el artículo 70 (hoy 74) constitucional. Agrega que, el artículo 81 en estudio, deja en total desprotección al trabajador del área Canalera.

i. “Artículo 75 (hoy Artículo 79). Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores.”

Concepto: En opinión de la recurrente, la segunda oración del primer párrafo del artículo 81 de la Ley 19 de 1997, viola directamente el artículo 75 (hoy 79) de la Constitución Política, ya que impide que se aplique el Código de Trabajo o Código Administrativo, así como otras disposiciones en materia salarial, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, cuando existen grandes vacíos jurídicos en el texto de dicha Ley en lo concerniente a derechos laborales básicos garantizados en el artículo 75 (hoy 79) constitucional que considera precisamente como “mínimos a favor de los trabajadores”.

j.- “Numeral 11 del Artículo 153 (hoy Artículo 159). La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta (sic) Constitución y en especial para lo siguiente:

.....
 11.- Dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas cuando, con respecto a éstas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de la aduanas.”

Concepto. La demandante al externar su inconformidad considera que la segunda oración del artículo 81 de la Ley 19 de 1997, viola de manera directa el principio de las atribuciones y funciones constitucionales otorgadas específicamente al Órgano Legislativo, contenida en la norma constitucional transcrita, ya que la Autoridad del Canal de Panamá, se subsume en la categoría dada en el numeral 11, del artículo 153 (hoy 159) de la Constitución Política y que la Asamblea Nacional no puede delegar en la Autoridad del Canal de Panamá, para que ésta legisle sobre las normas de excepción al régimen laboral.

K.- “Numeral 9 del Artículo 157 (hoy Artículo 163). Es prohibido a la Asamblea Legislativa:

9. Delegar cualquiera de las funciones que le corresponden, salvo lo previsto en el numeral 16 del artículo 159.”

Concepto. La Licenciada Turner estima que el tercer párrafo del artículo 81 de la Ley 19 de 1997, constituye una violación directa al principio contenido en el numeral 9 del artículo 157 (hoy 163) de la Constitución, ya que dicho párrafo delega en la Autoridad, a través de los reglamentos correspondientes, la elaboración de normas de excepción al régimen laboral especial.

I. “Artículo 316 (hoy Artículo 322). La Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimos, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999.....”

Concepto. La demandante plantea que, aún cuando el artículo 81 impugnada a través de la presente acción constitucional, reproduce textualmente la primera oración del primer párrafo del artículo 316 (hoy 322) constitucional, considera que la segunda oración del primer párrafo del artículo 81 viola de manera directa el artículo 316 (hoy 322) constitucional, toda vez que, a juicio de la accionante, el régimen laboral constitucional tiene que ser desarrollado por leyes especiales de la Asamblea Nacional.

Estima que, la Ley 19 de 1997 no consagra un régimen laboral especial al no desarrollar directamente muchos aspectos laborales, que se le delega a la Autoridad del Canal para los regule a través de Reglamentos.

m.- “Artículo 317 (hoy Artículo 323). El régimen contenido en este Título solo (sic) podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas (sic) materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta (sic) facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendario.”

Concepto. A juicio de la actora el párrafo tercero del artículo 81 de la Ley 19

de 1997, constituye una abierta y directa violación al artículo 317 (hoy 323) de la Constitución, que señala claramente que el régimen laboral especial que es aplicable a todos los trabajadores del Canal sólo puede ser desarrollado por Ley general.

Agrega que, la facultad reglamentaria otorgada a la Autoridad del Canal de Panamá contenida en el artículo 317 (hoy 323) de la Constitución, no la faculta por ninguna parte para dictar normas de excepción al régimen laboral especial. La Asamblea Nacional no puede otorgar ésta facultad por ser privativa del Órgano Legislativo. La Autoridad del Canal solamente podrá desarrollar la Ley, no impedir su aplicación. La facultad constitucional de desarrollar las normas constitucionales relacionadas con los regímenes laborales establecidos en la Constitución Política, solamente podrá ser ejercida por la Asamblea Nacional. No es factible que el Órgano Legislativo haya dado y delegado a la Autoridad del Canal de Panamá, la facultad de desarrollar la norma constitucional, tal como lo establece el párrafo tercero del artículo 81.

En segundo lugar, la Licenciada Anayansi Turner considera que la frase **“Se prohíbe la huelga”**, contenida en el artículo 92 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997; la frase **“Llamar a huelga o participar en huelga”**, contenida en el numeral 7 del artículo 109; y la frase **“así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92”**, del numeral 5 del artículo 113, del mismo cuerpo normativo, infringen el artículo 65 (hoy artículo 69) de la Constitución Política, que dispone:

“Artículo 65 (hoy artículo 69). Se reconoce el derecho a huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.”

Concepto. En cuanto a la supuesta violación que se da en las frases indicadas, de los artículos 92 y 109, ambos de la Ley 19 de 1997, vulneran en forma directa, la norma inconstitucional citada, ya que según la demandante, debe

respetarse el derecho a huelga, y expresa que : “el tránsito ininterrumpido se puede mantener acudiendo a los turnos de urgencia que contempla el Código de Trabajo y la Ley de Carrera Administrativa, y que la huelga no es incompatible con esta condición dispuesta por la Carta Magna”

En tercer lugar, se demanda la inconstitucionalidad de la frase **“reducir en grado o salario”** del numeral 2 del artículo 100 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, porque a juicio de la demandante, se infringen los artículos 67 (hoy artículo 71); artículo 74 (hoy artículo 78) y artículo 75 (hoy artículo 79) de la Constitución Política. Disposiciones constitucionales que se aducen como infringidas:

“Artículo 67 (hoy artículo 71): Son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. La Ley regulará todo lo relativo al contrato de trabajo.”

“Artículo 74 (hoy artículo 78). La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una especial protección estatal en beneficio de los trabajadores.”

“Artículo 75 (hoy artículo 79). Los derechos y garantías establecidos en este Capítulo serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores.”

Concepto. La parte actora considera que las normas constitucionales citadas han sido vulneradas por la frase **“reducir en grado o salario”**, contenida en el numeral 2 del artículo 100 de la Ley 19 de 1997, porque no pueden ser desmejoradas las condiciones, ni los derechos en que trabaja un operario del Canal de Panamá.

Finalmente, la **licenciada** Turner señala que la frase **“así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92”**, contenida en el numeral 5 del artículo 113 de la Ley 19 de 1997, infringe el artículos 64 (hoy artículo 68) de la Constitución Política, que a la letra dice:

“Artículo 64 (hoy artículo 68). Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social.

El ejecutivo tendrá un tiempo improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato.

La ley regulará lo concerniente al reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, cuya personería jurídica quedará determinada por la inscripción.

El ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare el tribunal competente mediante sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones están integradas exclusivamente por panameños.”

Concepto. La parte actora considera que la norma constitucional citada ha sido vulnerada por la frase señalada contenida en el artículo 113 de la Ley 19 de 1997, porque “no es posible sancionar a un sindicato con su disolución, por el ejercicio de un derecho constitucional como es la huelga, sino que la Constitución en este último artículo sólo faculta al Ejecutivo a disolver un sindicato cuando se aparta permanentemente de sus fines, y esto no ocurre con la huelga, y así lo declare tribunal competente mediante sentencia firme”.

III.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Una vez admitida la acción de inconstitucionalidad, se corrió traslado al Ministerio Público, correspondiéndole en ese entonces, a la Señora Procuradora de la Administración opinar, lo que hizo mediante Vista No. 54 de 15 de febrero de 2002, consultable de fojas 23 a 45 del expediente.

La Procuraduría de la Administración realiza un análisis del fondo de la controversia, haciendo un recuento de los antecedentes del presente proceso, reproduciendo las normas que se acusan de inconstitucionales, las normas fundamentales que la demandante estima violadas y el concepto en que lo fueron. Además, cita importante doctrina y jurisprudencia de esta Corporación de Justicia.

En primer lugar, la Procuradora de la Administración, con relación al artículo 81 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, atacado de inconstitucional, y que versa sobre el régimen especial al cual se someterán los funcionarios del Canal de Panamá, y a través del mismo, se establece que se mantendrán como mínimo las condiciones y derechos laborales similares a las existentes el 31 de diciembre de 1999; señaló que a pesar de las distintas categorías de empleados que tiene la Autoridad del Canal de Panamá (ver artículo 2 de la Ley 19 de 1997), no es posible obviar que todos ellos son funcionarios públicos, y que bajo ésta condición, no le son aplicables las disposiciones legales contenidas en el Código de Trabajo, por ende el servidor público está sometido a una regulación distinta, dada, en primer lugar, por la Constitución Política, el Código Administrativo, la Ley de Carrera Administrativa y los reglamentos que dicte cada institución en particular.

Considera la Procuradora de la Administración que en cuanto a los aspectos de salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos debe atenderse a lo normado por la propia Ley 19 de 11 de junio de 1997.

Agrega que, el artículo 85 de la mencionada Ley 19, establece una serie de medidas y prerrogativas tendientes a promover la capacidad, estabilidad y productividad del personal requerido para el funcionamiento eficiente del Canal de Panamá.

Por otro lado, expone la Procuradora que a través del Acuerdo No. 21 de 15 de julio de 1999, "Por el cual se aprueba el Reglamento de Administración Personal de la Autoridad del Canal de Panamá", expedido por el Ministro para Asuntos del Canal, contempla el régimen legal de los funcionarios públicos del Canal de Panamá, y por el cual se regula lo concerniente a las indemnizaciones, premios e incentivos, salarios caídos, vacaciones, licencias, medidas disciplinarias, entre otros aspectos.

Por lo anterior, opina la Procuradora de la Administración que no existe el alegado vacío jurídico, ya que la fuerza laboral que compone la Autoridad del Canal de Panamá, posee una normativa especial autorizada por el artículo 317 (hoy artículo

323) de la Constitución Política, norma de carácter programática, que es desarrollada por la Ley 19 de 11 de junio de 1997. Además señala que, el desarrollo del artículo 317 (323) del Título Constitucional del Canal de Panamá, el régimen de la vía interoceánica debe ser desarrollado a través de Leyes, que establecen normas generales, y a su vez la Autoridad del Canal de Panamá, está autorizada para reglamentar dichas leyes, atribución que se ejerce a través de Acuerdos; por consiguiente, estima la Procuraduría, se deberán aplicar las normas que rigen para la Autoridad del Canal, dado que la misma se caracteriza por tener un régimen especial, y de rango constitucional.

Con relación a la falta de referencia expresa de la Ley 19 de 1997, sobre el fuero de maternidad, que representa el conjunto de privilegios irrenunciables que se le conceden a la mujer por su especial condición de encontrarse en estado de gravidez; y el fuero sindical, que es aquel que se le otorga a aquellos trabajadores que pertenecen a una organización sindical; expone que, a pesar de que no exista una referencia expresa en esta legislación a dichos fueros, la Constitución Política se encarga de regular tan importantes privilegios en los artículos 64 (hoy 68) y 68 (hoy 72) y por ende, su cumplimiento es un imperativo constitucional que debe ser acatado por todas las autoridades administrativas, judiciales y de policía en el territorio nacional.

Conceptúa la Procuradora, que la falta de una regulación expresa sobre estas materias no constituye sustento constitucional para declarar la inconstitucionalidad de dichas normas legales, ya que en nuestro medio jurídico no existe la acción de inconstitucionalidad por omisión.

Por otro lado, plantea la Agente del Ministerio Público que carece de sustento jurídico lo alegado por la recurrente, en lo concerniente a que sea la Asamblea Nacional, el organismo que regule las relaciones laborales que se dan con ocasión del funcionamiento y demás actividades conexas del Canal de Panamá; ya que, por mandato constitucional, dicha atribución le corresponde a la Autoridad del Canal de

Panamá.

En cuanto a la aludida inconstitucionalidad del párrafo tercero del artículo 81 de la Ley 19 de 1997, que dice: "La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios", la Procuradora señala que, en atención a lo dispuesto en el artículo 317 (323) constitucional, la Autoridad se encuentra facultada constitucionalmente, para legislar normas de excepción en relación a las figuras del Administrador, Subadministrador, el fiscalizador general, los jefes de las oficinas principales y otros previamente determinados en los reglamentos.

A consideración de la Procuradora de la Administración, las oraciones citadas del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, no infringen las normas constitucionales, ya que a través de esta disposición legal se adopta un régimen especial laboral, cónsono con el servicio público internacional esencialísimo que brinda.

Con relación a la inconstitucionalidad señalada por la accionante, referente a la frase "Se prohíbe la huelga", contenida en el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, la Procuradora de la Administración coincide con los argumentos expuestos por la demandante, ya que a través de una ley no se puede desconocer el ejercicio del derecho a huelga consagrado en el artículo 65 (hoy artículo 69) de la Constitución Política.

A consideración de la Procuradora de la Administración, a los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, no le son aplicables las normas del Código de Trabajo, como tampoco la regulación contenida en la Ley de Carrera Administrativa; pero, afirma la Procuradora, esto no es óbice para que sea declarado inconstitucional la frase "Se prohíbe la huelga", inserta en el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, ya que el ejercicio de este derecho se encuentra garantizado en el artículo 65 (hoy artículo 69) de la Constitución Política, el cual únicamente impone restricciones a la práctica de este derecho cuando se trate de servidores público. Por lo que, conceptúa la

Procuradora, estas restricciones no deben ser entendidas como una prohibición en el ejercicio de este importante derecho, en virtud del cual los trabajadores defienden sus intereses y reivindicaciones.

Por lo anterior, indica que resulta inconstitucional la frase en estudio, contenida en el artículo 92 de la Ley 19 de 1997, toda vez que desconocerle este derecho a los funcionarios que componen la Autoridad del Canal de Panamá, equivaldría a dejar nugatorio el derecho de que dispone toda clase obrera, inclusive a la que labora en los servicios públicos, para ejercer este último recurso en sus reclamaciones laborales.

Aunado a lo expuesto, el numeral 7 del artículo 109 de la Ley 19 de 1997, donde dice "Llamar a huelga o participar en huelga", manifiesta la Procuradora de la Administración, que deviene en inconstitucional al contrariar lo estatuido en el mencionado artículo 65 (hoy artículo 69) de la Constitución Política, ya que a través de esta Ley no se puede impedir, dificultar, perturbar u obstaculizar el ejercicio del derecho a huelga, toda vez que éste es uno de los instrumentos más efectivos de la clase obrera para lograr el mejoramiento de sus condiciones de trabajo.

Finalmente, en relación a la supuesta violación de la frase contenida en el numeral 5 del artículo 113 de la Ley No. 19 de 1997, en la que se expresa que la Junta de Relaciones Laborales está facultada para "revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92", según la Procuradora, contiene una situación distinta a la regulada en el artículo 64 (hay artículo 68) constitucional, porque dicho artículo establece la medida de disolución de un sindicato, cuando éste se aparte permanentemente de sus fines, y el supuesto legal, ahora impugnado, es la revocatoria del reconocimiento que la Junta de Relaciones Laborales haya realizado a un sindicato. Dicha revocación, afirma la Procuradora, no conlleva la disolución o extinción de un sindicato.

A juicio de la Procuradora, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, así como reconoce la existencia de un sindicato, con el cual

mantiene relaciones laborales; de la misma forma, puede dejar sin efecto este reconocimiento, al tener la potestad para desvincularse de dicha organización sindical; no obstante, aclara la Procuradora que la revocación no debe fundamentarse en el hecho de que esta organización realice una huelga, porque ésta acción, que representa una conquista internacionalmente reconocida en el ámbito laboral, no puede ser prohibida por autoridad administrativa.

IV.- ARGUMENTOS EXPUESTOS EN EL TÉRMINO DE LISTA.

De acuerdo con el trámite procesal, luego de la última publicación del edicto a que hace referencia el artículo 2564 del Código Judicial, se abrió un término de diez (10) días hábiles para que todas las personas interesadas en el caso, presentaran sus argumentos por escrito.

Como se tiene expresado, durante el término de lista sólo hizo uso de tal derecho la Autoridad del Canal de Panamá, quien a través de su apoderado judicial, presentó escrito de oposición a la declaratoria de inconstitucionalidad de varios artículos y expresiones de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, "Por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá" (fs.54 a 102), en los siguientes términos:

"1.- Violación del Artículo 19 de la Constitución.

Esta acusación carece de todo sentido, por cuanto la recurrente, en lugar de invocar la existencia de discriminación alguna por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, como exige el artículo supuestamente violado, invoca una nueva categoría de discriminación que la norma no contempla y que en realidad no existe.

No vemos cómo el excluir la aplicación de tales Códigos a las relaciones laborales de la ACP pueda crear fuero o privilegio a favor de los trabajadores en general y en detrimento de los trabajadores de la ACP. La excepción a que alude la norma acusada es aplicable a todos los trabajadores de la ACP, sin distinción de cuál sea su raza o su origen o su clase social o su religión o sus ideas políticas, por lo que existe tal discriminación conforme lo prevé el Artículo 19 de la Constitución.

...

En cuanto a que la norma impugnada deja en situación de desprotección al trabajador del Canal por no gozar del

beneficio del Décimo Tercer Mes, debemos apuntar que el Régimen Especial de la ACP, acorde con el sistema de méritos, contiene programas de premios por desempeño e incentivos por sugerencias y por seguridad, así como también permite el establecimiento de bonificaciones y cualquier otro incentivo que promueva la productividad. En vista de que no existe desprotección o discriminación contra los empleados de la ACP, pedimos que se rechace la petición de la demandante.”

2.- Violación del Artículo 39 de la Constitución.

Tampoco es válida la acusación de la supuesta violación del Artículo 39 de la Constitución, ya que el Artículo 81 no es regulador de los aspectos generales de la sindicación en el régimen especial de la ACP, sino que los mismos se encuentran en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley 19 de 1997, denominada Relaciones Laborales. En ella se regulan tanto los derechos y deberes de los trabajadores, como los de los sindicatos y los de la Administración, conformándose de esta manera el sistema de balances propio de este régimen especial, de manera que la no aplicación del Código de Trabajo a las relaciones laborales de la ACP no deja en indefensión a sus trabajadores ni constituye una violación del Artículo 39 de la Constitución, como alega el demandante.

Además, la propia Constitución dispone, en su Artículo 317, que el régimen contenido en su Título XIV sólo podría ser desarrollado por leyes que establezcan normas generales, por lo que en cumplimiento de ello, la Ley 19 de 1997 no podía especificar todo lo relativo a los sindicatos, pues ésta era tarea de los reglamentos, tal como lo hizo su Junta Directiva al aprobar el Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, mediante Acuerdo No. 18 de 1 de junio de 1999.”

3.- Violación del Artículo 40 de la Constitución.

... el Artículo 40, que se dice violado en forma directa, no regula el derecho a sindicación ni el de cotización de los trabajadores, como señala la recurrente en su demanda. A lo que se refiere la norma constitucional es al derecho a ejercer libremente una profesión u oficio sujeta a ciertas reglamentaciones, entre las que se encuentran el de sindicación y el de cotización.

La pretendida violación del Artículo 40 de la Constitución no se da por cuanto la Ley 19 de 1997, en su Capítulo V, Sección Segunda, establece las normas generales sobre sindicalización en obediencia al mandato constitucional consagrado en el Artículo 317 de desarrollar el régimen contenido en el Título XIV de la Constitución a través de normas generales. En consecuencia, solicitamos que este cargo de violación de la Constitución también sea desestimado.

4.- Violación del Artículo 62 de la Constitución.

La demandante acusa el Artículo 81 de la Ley 19 de 1997 de violar lo dispuesto en el Artículo 62 de la Constitución, porque, según ella, ninguna de las disposiciones de este Ley se refiere a los mecanismos de ajuste del salario mínimo, ni cómo las obligaciones alimenticias pueden afectar dicho salario mínimo. En realidad, no hay una relación entre los temas que regula la norma constitucional que se dice violada con la norma legal que supuestamente la viola.

...
El Artículo 85, Numeral 2, de la Ley 19 de 1997 dispone la norma general sobre salarios a través del sistema de clasificación de puestos, cuyas remuneraciones se determinan por tablas salariales sobre la base del principio de igual salario por igual trabajo. Siendo la Constitución la que obligaba al legislador a dictar normas generales, no podía la Ley 19 de 1997 entrar a detallar la manera de ajustar periódicamente el salario, pues el mismo no es general sino que hay que recurrir en cada caso a las tablas salariales sobre la base del principio de igual salario por igual trabajo. Siendo la Constitución la que obligaba al legislador a dictar normas generales, no podía la Ley 19 de 1997 entrar a detallar la manera de ajustar periódicamente el salario, pues el mismo no es general sino que hay que recurrir en cada caso a las tablas salariales, las cuales van de acuerdo con la respectiva clasificación del puesto, conforme al sistema de méritos de que trata el Artículo 316 de la Constitución.

Además, en virtud de la facultad que le reservó la Constitución Política en su Artículo 317 a la ACP, de reglamentar las materias establecidas en la Ley Orgánica, el Artículo 91 del Reglamento de Administración de Personal le atribuye al Administrador la autoridad de fijar los salarios y demás emolumentos en las mencionadas tablas salariales que obedecen a la respectiva clasificación del puesto.

Por ello, afirmamos que el Artículo 81 impugnado no viola lo dispuesto en el Artículo 62 de la Constitución, ni deja un vacío en cuanto al ajuste periódico de los salarios de sus trabajadores por exceptuar la aplicación del Código de Trabajo a las relaciones laborales de la ACP, ya que en este Código tampoco se hacen los ajustes periódicos del salario de los trabajadores del sector privado. Es en otros artículos de la Ley Orgánica de la ACP donde se determina el método para fijar los sueldos conforme a tablas salariales.

5. Violación del artículo 64 de la Constitución.

...no se viola el Artículo 64 de la Constitución por la no aplicación del Código de Trabajo a las relaciones laborales de la ACP, según lo dispone el Artículo 81 de la Ley 19 de 1997, ni hay tal vacío en dicha Ley de una norma

constitucional, y a la vez señalar una omisión de la norma, por cuanto el referido Artículo 64 no obliga a que se aplique el Código de Trabajo a todo tipo de relaciones laborales.

Además, la Ley 19 de 1997, en sus Artículos 111 al 117, regula ese aspecto del sindicalismo al crear una Junta de Relaciones Laborales que tiene entre sus funciones el reconocimiento, certificación y revocación de los representantes exclusivos; la determinación y certificación de las unidades negociadoras idóneas y la revocatoria del reconocimiento de cualquier organización sindical. Dicha Junta está formada por cinco miembros designados por el Presidente de la República, conforme al Artículo 111 de la Ley, de modo que el Ejecutivo sí da el reconocimiento de los sindicatos dentro del régimen especial de la ACP, a través de un organismo de delegación denominado Junta de Relaciones Laborales, creado por la Ley 19 de 1997.

6. Violación del Artículo 67 de la Constitución.

No vemos en qué consiste la pretendida violación del Artículo 67 de la Constitución que el recurrente le señala al Artículo 81 de la Ley 19 de 1997, pues esta norma, por el contrario, establece expresamente la garantía del régimen especial de la ACP de mantener como mínimo las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. En ese artículo, y en el resto de los que forman el Capítulo V de dicha Ley, sobre Administración de Personal y Relaciones Laborales, se dispone lo pertinente sobre contratos, derechos de los trabajadores y de los sindicatos. Ello tomando en cuenta las limitaciones impuestas por el artículo 317 de la propia Constitución en lo atinente a establecer en la Ley sólo normas generales, las cuales a su vez, están ampliamente desarrolladas en el Reglamento de Personal y el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

7. Violación del Artículo 68 de la Constitución.

Tampoco es cierto como lo afirma la recurrente, que el Artículo 68 de la Constitución ordene la regulación del fuero de maternidad a través de la Ley y que, por lo tanto, el Artículo 81 de la Ley Orgánica de la ACP viole tal disposición al no permitir la aplicación del Código de Trabajo o del Código Administrativo. Es la propia Constitución la que dispone que el Régimen de la ACP sea de excepción con relación al que regula al sector laboral privado y al de los demás servidores públicos, por lo que aplicar dichos códigos a las relaciones laborales de la ACP sería contrario a la voluntad manifestada por el constituyente.

8. Violación del Artículo 70 de la Constitución.

Nuevamente, se enfrenta el principio contenido en el

Artículo 317 de la Constitución al pretender que las garantías del Artículo 70 sean desarrolladas directamente en la Ley Orgánica de la ACP. El régimen especial de la ACP, previsto en la Constitución, se desarrolla por leyes que establezcan normas generales, que a su vez, deben ser reglamentadas por la propia ACP, por mandato del referido Artículo 317...

Si desde un inicio, la propia Constitución creó un régimen laboral especial dentro de la ACP, mal puede el recurrente alegar que porque la Ley Orgánica no le reconoce aplicabilidad en sus relaciones laborales al Código de Trabajo, el cual está inspirado en principios filosóficos de trabajo distintos a los de ella, se esté violando lo dispuesto en el Artículo 70 de la Constitución, que trata sobre las justas causas para despedir.

9. Violación del Artículo 75 de la Constitución.

Los derechos y garantías considerados como mínimos por el Artículo 75 son los consagrados en el Capítulo III del Título III de la Constitución, y no los que se contemplen en el Código de Trabajo o el Código Administrativo. De manera que, al disponer el Artículo 81 de la Ley 19 de 1997 que no son aplicables dichos códigos al régimen laboral especial de la ACP, no se está violando ninguna garantía constitucional, como pretende insinuar la recurrente.

10. Violación del Numeral 11 del Artículo 153 de la Constitución.

Si el propio constituyente ha establecido una diferencia entre el régimen laboral especial de la ACP con relación a las normas generales que regulan la relación entre el capital y el trabajo o sobre los servidores públicos, mal puede alegar la recurrente que el legislador está renunciando a su facultad legislativa y, por lo tanto, violando el Artículo 153 de la Constitución, al disponer en el Artículo 81 de la Ley 19 de 1997 que no le son aplicables a las relaciones laborales de la ACP, las normas del Código de Trabajo ni las del Código Administrativo.

11. Violación del Numeral 9 del Artículo 157 de la Constitución.

A quien realmente ataca dicho señalamiento de inconstitucionalidad es a la propia Constitución (lo que nos llevaría a la premisa carente de todo sentido de que una norma constitucional es inconstitucional), pues ella es la que decidió que las disposiciones de su Título XIV fueran desarrolladas mediante normas generales, ello en concordancia con lo señalado en el Numeral 9 del Artículo 153, por cuanto que éste permite que la Asamblea en

funciones legislativas dicte normas generales dictadas por la Asamblea Legislativa han de ser desarrolladas mediante reglamentos que expida la propia ACP, tal como lo dispone la Constitución.

12. Violación del Artículo 316 de la Constitución.

En los términos que hemos señalado en los puntos anteriores, no existe tal violación por parte del Artículo 81 de la Ley 19 de 1997 contra el Artículo 316 de la Constitución, por cuanto en el Artículo 317, el constituyente dispuso que se desarrollara de esa manera el Título Constitucional. Lo que ocurrió con el IRHE, el INTEL o cualquier otra institución del Estado que haya sido privatizada (manteniendo el Estado un porcentaje accionario) no es aplicable como ejemplo para el caso de la ACP, por el carácter especial que tiene esta persona jurídica, como ya se explicó al inicio de este escrito.

13. Violación del Artículo 317 de la Constitución.

El Artículo 81, en su párrafo tercero, que es el impugnado por la recurrente, deja como norma general la facultad de determinar normas de excepción al régimen laboral especial de la ACP para el caso de los funcionarios, que son trabajadores de confianza. Es decir, conforme al mecanismo de las leyes-cuadros, consagrado en el Artículo 317 de la Constitución, le corresponde a la ACP reglamentar dichas excepciones en desarrollo de lo dispuesto en la Ley.

De igual forma, este artículo, al disponer que la ACP determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios, no entra en contradicción con el Artículo 317, como señala el recurrente, por impedir que la Asamblea Legislativa dicte normas, pues no es el caso. Lo que la norma acusada hace es precisar el alcance del régimen laboral especial consagrado en el Artículo 316 de la propia Constitución, lo cual es congruente con el Artículo 317, que deja a los reglamentos la misión de desarrollar las normas generales de la Ley Orgánica."

V.- CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DEL PLENO

Una vez expuestos los argumentos vertidos tanto por la demandante como por la Procuradora de la Administración, el Pleno considera que no se ha producido la violación de los artículos 19, 39, 40, 62 (hoy 66), 64 (hoy 68), 67 (hoy 71), 68 (hoy 72), 70 (hoy 74), 75 (hoy 79), 153 (hoy 159), 157 (hoy 163), 316 (hoy 322) y 317 (hoy 323) de la Constitución Política, por los razonamientos que se exponen, previa las

siguientes consideraciones respecto de los antecedentes históricos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para una mejor comprensión de este tema, el Pleno de la Corte Suprema considera oportuno hacer un recuento histórico del origen de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

En primer lugar es necesario destacar que el Tratado del Canal de Panamá, conocido como Tratado Torrijos-Carter (firmado el 7 de septiembre de 1977), en el numeral 3 del artículo tercero establece que los Estados Unidos de América, con arreglo a los términos de este tratado y a las leyes de los Estados Unidos de América, cumplirá con sus responsabilidades de manejar, operar y mantener el Canal de Panamá, sus obras, instalaciones y equipos auxiliares y de proveer lo necesario para el tránsito fluido de naves por el Canal de Panamá, por medio de una agencia gubernamental estadounidense que se denominó la Comisión del Canal de Panamá, la cual se constituyó conforme a las leyes de los Estados Unidos de América.

De esta forma, la Comisión del Canal de Panamá reemplazó a la antigua Compañía del Canal de Panamá, la cual junto a la antigua Zona del Canal y su gobierno, desapareció el primero (1º) de octubre de 1979, fecha en la cual entraba en vigencia el Tratado del Canal .

Por medio de la Ley 66 de 19 de septiembre de 1978, el Consejo Nacional de Legislación creó la Autoridad del Canal de Panamá como una Entidad Autónoma del Estado con personalidad, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, sujeta únicamente a las políticas, orientación e inspección del Órgano Ejecutivo y la fiscalización de la Contraloría General de la República. No obstante, dicha Ley fue derogada a través de la Ley 19 de 29 de septiembre de 1983 (publicada en la Gaceta Oficial numero 19,914 de 7 de octubre de 1983) y, por ende, dicha entidad quedó disuelta.

El 14 de mayo de 1991 el entonces Presidente de la República, Guillermo Endara Galimani, designó una Comisión Ad-Hoc de Alto Nivel sobre los Bienes Revertidos y la Futura Administración del Canal de Panamá, la cual elaboró un proyecto de Acto Legislativo que fue aprobado por el Consejo de Gabinete y sometido a la consideración de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional), durante el primer debate, en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento Interno consultó a distintos estamentos de la sociedad, incluyendo a todos los partidos políticos, a la Universidad de Panamá, al Colegio Nacional de Abogados, sindicatos, profesionales, etcétera; concluyendo su trabajo el 1º de diciembre de 1993, con la presentación al Pleno de la Asamblea Legislativa de un proyecto de consenso para conformar un nuevo Título Constitucional que constaba de sólo seis artículos. De esta forma, el 2 de diciembre de 1993 la Asamblea Legislativa inició las discusiones en segundo debate sobre el Acto Reformatorio de la Constitución. En este sentido, consta en las Actas y Diarios Debates correspondientes al día 16 de diciembre de 1993 que el entonces diputado (llamado en esa época legislador) Olimpo Sáez preguntó: "¿por qué era necesario que este Problema del Canal de Panamá sea incorporado como parte de la Constitución Nacional, y no así se pudiese haber tocado este tema como parte de una ley ordinaria?, a lo que el licenciado Ricardo Durling, Coordinador de la Comisión Jurídica, respondió lo siguiente:

"En primer lugar, una ley aprobada por ley estaría supeditada a lo que disponga la constitución, y como norma de ley puede ser derogada o modificada por otra ley. Si la actividad administradora es creada por ley, ésta requiere para su funcionamiento, un presupuesto aprobado por ley. Si a su vez, la Administración del Canal se establece por ley, puede suceder lo que pasó recién después de la firma de los Tratados canaleros en septiembre de 1977, cuando se aprobó la Ley 66 de septiembre de 1978, mediante la cual se creaba en ese entonces, la Autoridad del Canal de Panamá, con personería jurídica, patrimonio propio, y autonomía en su régimen interno, y a la cual se le asignaron, entre sus objetivos principales, la de recibir de parte de las autoridades de los Estados Unidos de América todos los bienes que según los tratados de 1977 deberían pasar al dominio de la Nación.

Pues bien, esta entidad que fue creada por ley, como también lo sugieren algunos hoy en día, tuvo una corta duración, pues mediante el Artículo 6 de la Ley 19 de 20 de septiembre de 1983 se derogó en su totalidad la Ley 66 de 1978, que había creado la Autoridad del Canal.

La experiencia que ocurrió con la antigua Autoridad del Canal bien puede ocurrir nuevamente, y por ello es que se le quiere dar jerarquía constitucional; y esa es la razón principal del Proyecto que está en discusión ahora mismo por parte de ustedes, los Honorables Legisladores.”

De igual forma, resulta relevante para el Pleno transcribir parte de la respuesta del licenciado Durling con respecto a la interrogante del diputado Sáez, en el sentido de que ¿cuáles serían las consecuencias para la República de Panamá, según los Tratados de 1977, por no tener las fórmulas legales que hicieran posible el manejo del Canal de Panamá?, a lo que el Coordinador de la Comisión Jurídica respondió lo siguiente:

“El Canal de Panamá tiene que permanecer abierto; el gobierno de los Estados Unidos, al 31 de diciembre, al medio día, terminará su responsabilidad, conforme a los tratados de 1977. Todos y cada uno de los empleados que actualmente laboran, algunos se habrán acogido a la jubilación, otros tendrían derecho a una jubilación acelerada, y habrá otros que terminarán en su empleo, y el gobierno de los Estados Unidos tendrá que pagarles todos sus beneficios y prestaciones.

Se dará, por tanto, una situación de que toda la fuerza laboral que ahora mismo está trabajando en el área del canal, dejará de trabajar ese día; no tendrá patrono, no tendrá quién le pague su sueldo; no existirá la Comisión del Canal de Panamá; la misma quedará disuelta. ¿Y si Panamá no tiene la estructura, tendremos una situación, entonces: quiénes van a emplear, qué organismo va a emplear a esos empleados, qué sueldos se les van a pagar, qué disposiciones se van a tomar con respecto, por ejemplo, la administración misma de la ruta, los peajes que se han pagado anticipadamente y los cuales Panamá tiene derecho a manejar, los peajes que se van a seguir pagando en esa vía, porque esa vía por el Canal, es ininterrumpida, es continua en los 365 días. Nos vamos a encontrar con una situación totalmente anómala, una acefalía por completo de parte de Panamá, de sus atribuciones, de sus obligaciones, de sus derechos; y bien pudiera interpretarse en la comunidad naviera, o interpretarse a nivel de los propios Estados Unidos, de que Panamá no tiene interés en administrar el canal; y que está en una forma u otra, renunciando a sus derechos. Pero lo cierto de todo es que los Estados Unidos, conforme al tratado de Neutralidad, se obligan, ellos, unilateralmente, y de acuerdo con sus propias disposiciones constitucionales, a mantener abierto el Canal.

Así es que yo les puedo asegurar que el Gobierno de los Estados Unidos, en ningún momento, aun dándose esa situación, dejaría el canal en una forma en completa acefalía, sin que ninguna

administración estuviera a cargo ni de los empleados y todo. Ellos tomarían las medidas para mantener ese Canal."

Todos los sectores consultados, entre ellos la Comisión Legislativa que estudió en primer debate el proyecto de reforma a la Constitución presentado por el Órgano Ejecutivo, concordaron en que la materia relativa al Canal de Panamá debía consagrarse con rango constitucional para diferenciarla claramente y sustraerla de la aplicación de normas ya existentes en la Constitución y garantizar de esta forma la autonomía del ente que se iba a crear frente al resto de las instituciones del Estado, con el objetivo de que el Canal conservara su valor estratégico para la economía mundial en orden a los encargos internacionales adquiridos.

De esta forma, el Pleno de la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto presentado por el Ejecutivo como un nuevo título constitucional, conforme a la opinión de la mayoría de los grupos consultados, de forma que la nueva Autoridad del Canal de Panamá fuera una persona jurídica autónoma de Derecho Público, de características y facultades especiales y con un régimen laboral especial.

La característica que le da la Constitución Política a la Autoridad del Canal de Panamá de ser una entidad autónoma, no es ajena al derecho moderno que persigue desburocratizar el aparato estatal mediante la creación de entes con mayor autonomía para el debido cumplimiento de los fines del Estado, lo cual cobra mayor importancia en un tema de orden público de carácter nacional e internacional como lo es el funcionamiento eficaz, continuo, expedito, seguro y rentable del Canal de Panamá.

En este sentido, resulta oportuno citar la definición que le da el Diccionario Jurídico de José Alberto Garrone a los entes autárquicos o autónomos:

"Por entidad autárquica debe entenderse toda persona jurídica pública que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos. De ahí que los rasgos esenciales de tales entidades son:

- 1) constituyen una persona jurídica;
- 2) trátase de una persona jurídica pública;
- 3) es una persona jurídica pública estatal, vale decir, pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos;
- 4) realiza o cumple fines públicos, que son fines propios del

Estado; 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a sí misma, conforme a la norma que le dio origen; 6) siempre es creada por el Estado.

Entidad autárquica equivale al *établissement public* de los franceses, y al *ente autónomo* de los uruguayos y chilenos. Pero al igual que estos dos últimos, la entidad autárquica es parte integrante de la administración pública.” (Garrone, José Alberto. Diccionario Manual Jurídico, segunda edición, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, págs. 339 y 340)

La intención del Legislador, en funciones de constituyentes, con la creación del título XIV de la Constitución Nacional era investir a la Autoridad del Canal de Panamá de una autonomía que le permitiera, entre otras cosas, administrar su propio patrimonio, asumir la defensa de su derecho en juicio, como demandante o como demandada, lo que le permitirá el cumplimiento de la misión para la cual fue creada y para darle al transporte y al comercio marítimo internacional la garantía de que el Canal sería manejado con igual o mayor eficiencia por parte del gobierno panameño.

El artículo 315 de la Constitución Política implanta un orden de jerarquía normativa distinto al resto de las distintas entidades públicas con el objeto de que el Canal, obra de gran importancia para la nación panameña por su significado y valor estratégico para nuestro país y la comunidad internacional, no fuera alterado. Dicho artículo preceptúa que el uso del Canal de Panamá estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan la Constitución, la Ley y su Administración.

Por su parte, el artículo 322 de la Constitución Política establece expresamente que la Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. Vale destacar que este artículo es acorde a lo dispuesto en numeral 7 del artículo 10 del Tratado del Canal de Panamá que establece que “La República de Panamá garantizará, en la medida de lo posible, que los términos y condiciones de empleo aplicables al personal empleado en las actividades cuya responsabilidad asuma no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor de este tratado.”

Este Plan General de Empleo que tiene como principio la contratación de trabajadores permanentes y de aquellos jubilados en el año 1999 en la Comisión del Canal de Panamá bajo el sistema federal estadounidense en condiciones similares a los que existían a esa fecha y la autorización para contratar con ciertas limitaciones a trabajadores extranjeros, tiene como propósito asegurar la disponibilidad del recurso humano idóneo, altamente calificado y competente que garantice que el servicio público internacional que presta la Autoridad del Canal de Panamá sea continuo, eficiente, seguro y rentable.

De igual forma, el artículo 322 en referencia, hace una mención muy importante al señalar que **“En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna”**.

La Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (Ley No.19 de 11 de junio de 1997) en la sección primera del Capítulo V, específicamente del artículo 81 al 93, desarrolla a mayor profundidad el contenido del artículo 322 de este Título Constitucional:

“Capítulo V - Administración de Personal y Relaciones Laborales.

Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.

A los trabajadores permanentes, y a aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios.

Sección Primera: Administración de Personal

Artículo 82. El régimen laboral especial de la Autoridad se fundamenta en los principios de méritos e igualdad de oportunidades. No habrá discriminación por razón de sexo, raza, edad, religión, estado civil, ideología política o impedimento físico. Se prohíben las prácticas de acoso sexual. Se reglamentará el proceso de investigación y sanciones de estas prácticas.

Artículo 83. Para asegurar el personal altamente calificado en base a méritos, la oficina designada dentro de la Autoridad recibirá las solicitudes, determinará las calificaciones y examinará la idoneidad de los aspirantes a puestos en la Autoridad. El reglamento desarrollará la organización y las políticas de la oficina encargada de la admisión y evaluación de los solicitantes.

Artículo 84. Se establecerá un mecanismo administrativo independiente para que los trabajadores de confianza, los trabajadores o los aspirantes puedan, individual o colectivamente, interponer las quejas relacionadas con casos de discriminación, de modo que éstas sean investigadas objetivamente y se implementen los correctivos necesarios. No se tomará ninguna represalia contra el trabajador, trabajador de confianza o aspirante por presentar este tipo de queja.

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

1. La contratación, traslado y ascensos, regidos por concurso de méritos y basados en la preparación, cualidades, idoneidad y experiencia del trabajador o candidato.
2. La clasificación de puestos de acuerdo con la complejidad de las funciones y responsabilidad del cargo, así como las remuneraciones determinadas por tablas salariales, de acuerdo con la clasificación, de modo que se cumpla el principio de igual salario por igual trabajo.
3. Un régimen de vacaciones y licencias, jornadas de trabajo, compensaciones por vacaciones, licencias, trabajo en horas extraordinarias, trabajo en domingos y días feriados, trabajos en horas nocturnas y trabajos en condiciones difíciles, rigurosas o peligrosas, similar al existente al 31 de diciembre de 1999.
4. Los programas de evaluación de desempeño, premios e incentivos por desempeños sobresalientes, bonificaciones y cualquier otro incentivo que promueva la productividad.
5. Programas permanentes y continuos de capacitación y adiestramiento de personal, los cuales deberán proveer educación y entrenamiento especializado, a fin de incrementar la productividad, el desarrollo de habilidades y logros individuales que sean de beneficios para la Autoridad. La Autoridad también proveerá el entrenamiento necesario cuando se introduzcan nuevos métodos o tecnología en el lugar de trabajo, para el mejor cumplimiento individual y colectivo.
6. Los programas de salud ocupacional y prevención de riesgos profesionales, así como de seguridad industrial, adecuados a las

necesidades del personal.

7. Los programas especiales de asistencia y rehabilitación física y psicológica.

8. Los pagos por indemnizaciones y por reducción de personal permanente que conlleve la terminación de la relación laboral, así como los pagos por salarios caídos por suspensión del trabajo o despido sin causa justificada.

9. Un programa de colocación especial de trabajadores de confianza y de trabajadores que hayan sido separados o reducidos en grado por reducción de personal, o que hayan sufrido accidentes en el trabajo o por enfermedad, así como un programa de empleo para discapacitados.

10. Un sistema de libertad de información, de confidencialidad de la información y de protección a los denunciantes de actos de abuso de autoridad, contra el patrimonio de la Autoridad o cualquier otro acto deshonesto o ilegal que, a juicio de los trabajadores o de los trabajadores de confianza, deba ser denunciado.

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.

Artículo 86. Si concurren panameños y extranjeros a ocupar posiciones en la Autoridad, los panameños tendrán preferencia sobre los extranjeros, para que, con la contratación de éstos, no se rebajen las condiciones de trabajo ni las normas de vida del trabajador nacional. Un extranjero solamente podrá ser contratado en lugar de un nacional, previa autorización del administrador, en cargo que sea de difícil reclutamiento y siempre que se hayan agotado las vías para encontrar un panameño calificado. Si concurrieren solamente extranjeros, se les dará preferencia a los casados con nacionales o a los que tengan 10 años de residir ininterrumpidamente en la República de Panamá.

Artículo 87. Se garantiza el principio de estabilidad de los trabajadores de confianza y de los trabajadores de la Autoridad. La relación de trabajo sólo podrá terminarse por renuncia, jubilación, despido por causa justificada, muerte o reducción de personal.

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 89. Los funcionarios, los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad, tienen la obligación de cumplir esta Ley y los reglamentos y, a la vez, la administración de la Autoridad tiene la responsabilidad de mantener el orden y la disciplina en el trabajo. A quienes no cumplan o se aparten de los estándares relativos a la conducta o al desempeño exigido por la Ley o los reglamentos, se les aplicarán las sanciones correspondientes.

Artículo 90. Las sanciones se clasificarán en acciones disciplinarias y medidas adversas, y dicha clasificación dependerá de la gravedad de la falta cometida y del grado de responsabilidad del infractor. Los reglamentos establecerán una lista de faltas y sanciones, un período de caducidad de las faltas, así como sanciones mínimas y máximas por cada falta cometida. La administración de la Autoridad aplicará las medidas disciplinarias en forma progresiva, de manera que se le permita al infractor enmendar su conducta, salvo en el caso de una falta grave que amerite el despido.

La aplicación de la sanción se hará sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal del infractor proveniente del mismo hecho.

Artículo 91. La Autoridad establecerá un código de conducta aplicable a todos sus funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores, el cual deberá contemplar, por lo menos, los siguientes asuntos:

1. El mal uso de la propiedad de la Autoridad.
2. Las actividades no oficiales.
3. El valerse de la posición para obtener un provecho personal.
4. Los conflictos de intereses reales y aparentes.
5. Los regalos o dádivas de fuentes particulares y entre trabajadores.
6. La obligación de declarar el estado de las finanzas personales de los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores sujetos a ella.
7. Las restricciones de ciertas actividades a ser desarrolladas por ex funcionarios, ex trabajadores de confianza y ex trabajadores, funcionarios y miembros de la junta directiva de la Autoridad.
8. El nepotismo.
9. Cualquier otra conducta inapropiada de funcionarios, trabajadores de confianza, trabajadores y miembros de la junta directiva de la Autoridad.

Todos los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores de la Autoridad, deben recibir adiestramiento obligatorio sobre el código de conducta y sobre los cambios que se le hicieren.

Artículo 92. Para asegurar que no se afecte el servicio público internacional para el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna. Se prohíbe la huelga, el trabajo a desgano y cualquier otra suspensión injustificada de labores. De ocurrir alguno de estos

hechos, la administración de la Autoridad procederá a adoptar las medidas para restablecer de inmediato el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la Ley y en los reglamentos, incluyendo el despido.

Artículo 93. Se adoptan como únicos días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional, los que, al efecto, se señalan en las leyes y decretos de gabinete que se dicten. En los días de descanso obligatorio, deberá asegurarse el número de trabajadores que se requiera para el funcionamiento ininterrumpido del Canal.”

ANÁLISIS DE LAS DISPOSICIONES LEGALES

Previo al estudio de cada una de las alegaciones de inconstitucionalidad nos permitimos hacer un estudio de carácter general respecto de la viabilidad jurídica de las alegaciones identificadas con los literales, a, b, c, d, e, i y l. Esto ya que en ellas concurre una misma falla argumental que las hacen inviables. Veamos:

1. CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONAL POR OMISIÓN LEGISLATIVA

Según se ha visto al momento de la exposición de los conceptos de las violaciones de inconstitucionalidad, la demandante arguye que lo regulado en el artículo 81 de la Ley 19 de 1997, “por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá”, induce a pensar que dicha Ley habría de regular directamente aspectos como salarios, contratos de trabajos, derechos de estabilidad, enseñanza profesional gratuita, huelga y sindicación, pero al no hacerlo, crea una situación de vacío jurídico.

En este sentido se alega que la Ley 19 de 1997 no regula estos aspectos de los sindicatos de una manera directa; a los mecanismos de ajuste del salario mínimo, ni cómo las obligaciones alimenticias pueden afectar dicho salario mínimo; al proceso de constitución de las organizaciones sindicales y su reconocimiento por parte del Ejecutivo.

Por lo indicado, para la parte actora la Ley 19 de 1997 no consagra un régimen laboral especial al no desarrollar directamente muchos aspectos laborales; por lo que el legislador, por medio de leyes formales ha debido regular, lo que produce una

violación por falta de regulación legal a este respecto. O sea, que la falta de legislación ha ocasionado vacíos y laguna legales, en desmedro de los servidores públicos del Canal de Panamá.

Si nos detenemos a reflexionar respecto de esta argumentación debemos concluir que para la actora, las causas de los motivos de inconstitucionalidad descritos en los literales a, b, c, d, e, i, y l de la presente acción, producen una violación de inconstitucionalidad de tipo negativo, en cuanto que el Legislador no ha cumplido con su obligación de dictar normas sobre estas determinadas materias del derecho del trabajo del Canal. En otras palabras, se arguye que la causa o el vicio de inconstitucionalidad estaría referida a la omisión de la supuesta obligación constitucional de dictar normas en materia del derecho laboral del Canal.

A este respecto coincide la Corte con lo argumentado por la Procuraduría de la Administración en el sentido de que, la falta de una regulación expresa sobre estas materias no constituye sustento constitucional para declarar la inconstitucionalidad de dichas normas legales, ya que en nuestro medio jurídico no existe la acción de inconstitucionalidad por omisión.

Así mismo, es oportuno puntualizar que según lo establecido en el artículo 206 de la Carta Fundamental, el control de constitucionalidad sólo abarca la inconstitucionalidad de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que sean impugnados ante la Corte, veamos:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

10. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

....”

De la trascrita norma constitucional se deduce que en nuestro sistema sólo son

objeto de control de constitucionalidad: las acciones y actos de carácter regulatorio que sean violatorios de la Carta Fundamental. Esta afirmación tiene una importante consecuencia: la Corte Suprema de Justicia de Panamá no es competente para pronunciarse respecto de una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

A este respecto, el Pleno de esta Corporación de Justicia señaló en el fallo de 18 de abril de 1997 lo siguiente:

“A juicio del Pleno de la Corte, las omisiones comentadas harían inconstitucionales por omisión las normas legales que el actor cita en su demanda, salvo el artículo 2612, si nuestro ordenamiento jurídico regulara la acción de inconstitucionalidad por omisión. Se trata de normas cuyo contenido, formalmente, se ajusta al ordenamiento constitucional, pero, en el fondo, entrañan omisiones que desconocen el derecho a ser oídos que tienen los terceros a quienes beneficia la resolución judicial objeto del amparo, así como el derecho que ellos tienen a recibir un tratamiento jurídico que les permita defender sus derechos. No obstante, esta Corporación de Justicia no puede declarar la inconstitucionalidad de tales normas tomando como fundamento la omisión en que han incurrido, porque, como ya se ha expresado, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional no está regulada la inconstitucionalidad de las normas por omisión, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones. Así, por ejemplo, el literal a) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica establece que la acción de inconstitucionalidad procede "Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional".

Para concluir este aspecto digamos que la pretendida declaratoria de inconstitucionalidad por omisión, aunque deseable, no es procedente en nuestro sistema de control constitucional.

2. ANÁLISIS DE CADA UNO DE LOS CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.

A juicio del Pleno, el primer párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá en forma alguna infringe el artículo 19 de la Constitución, toda vez que la demandante invoca una categoría de discriminación, como lo es el excluir la aplicación del Código de Trabajo y el Código Administrativo a

las relaciones laborales de la ACP, que no contempla dicha disposición constitucional, como la discriminación por raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Al respecto, la Corte ha reiterado en varios fallos que el artículo 19 de la Constitución sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son concedidos a título personal y no a categorías profesionales o de grupos. Así, en fallo de 20 de mayo de 1999, la Corte Suprema de Justicia, indicó lo siguiente:

"De allí a que, en el análisis del artículo 19 conviene, además relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario ante las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello, cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas.

Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIÁN ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupo de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias".

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros o privilegios cuando son

personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene". (R.J. enero de 1991, p.16).

Sólo se considerará, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente particular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones. (Sentencia de 29 de diciembre de 1998).

El Pleno tampoco considera que el primer párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá infrinja el artículo 39 de la Constitución Política, porque el mismo no regula los aspectos generales de la sindicación en el régimen especial de la ACP, sino que los mismos se encuentran regulados en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, que se denomina Relaciones Laborales y en la que se encuentran todas las disposiciones relativas a los derechos y deberes de los sindicatos y los de la Administración. Además, el artículo 39 de la Constitución Política trata específicamente del reconocimiento de las sociedades y demás personas jurídicas y no incluye a los sindicatos, como erróneamente lo sostiene la recurrente en su escrito, cuyo reconocimiento está regulado en el artículo 67 de la Carta Fundamental.

Tampoco el Pleno considera que el artículo 81 de la Ley 19 de 1997 ha infringido el artículo 40 de la Constitución, que se refiere al derecho a ejercer libremente una profesión u oficio sujeta a ciertas reglamentaciones, entre las que se encuentra el de sindicación y cotización. Esto es así, pues la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley 19 de 1997, establece las normas generales de sindicalización en obediencia a lo preceptuado en el artículo 323 (antes 317) de la Constitución Política que establece que el régimen contenido en el Título XIV de la Constitución, sólo podrá ser desarrollado por leyes que establezcan normas generales.

Con respecto a la supuesta infracción del artículo 66 (antes 62) de la Constitución Política es importante destacar que dicha norma le reserva a la Ley la facultad de ajustar periódicamente el salario mínimo, evitando que el salario mínimo

no se estanque al libre albedrío del patrono.

Por lo tanto, el artículo 81 de la Ley 19 de 1997 (Ley Orgánica de la ACP) no infringe lo dispuesto en el artículo 66 (antes 62) de la Constitución Política, ni deja un vacío jurídico en cuanto al ajuste periódico de los salarios de sus trabajadores por exceptuar la aplicación del Código de Trabajo a las relaciones laborales de la ACP, pues en el Código en mención tampoco se hacen los ajustes periódicos del salario de los trabajadores del sector privado. Además, es en otros de los artículos de la Ley Orgánica de la ACP en donde se determina el método para fijar los sueldos conforme a tablas salariales.

De igual forma, el Pleno considera que el artículo 81 de la Ley 19 de 1997 no quebranta el artículo 68 (antes 64) de la Constitución Política, pues no es cierto que dicha norma deje en estado de indefensión a los empleados del Canal de Panamá en su facultad de organizarse libremente, tal como lo sostiene la recurrente. Ello es así, ya que la Ley 19 de 1997, específicamente en los artículos del 111 al 117, crea una Junta de Relaciones Laborales que tiene entre sus funciones el reconocimiento, certificación y revocación de los representantes exclusivos, así como también la determinación y certificación de las unidades negociadoras idóneas y la revocatoria del reconocimiento de cualquier organización sindical. Dicha Junta está formada por cinco miembros quienes son designados por el Presidente de la República, de lo que se infiere que el Órgano Ejecutivo da reconocimiento a los sindicatos dentro del régimen especial de la ACP, por medio de un organismo de delegación denominado Junta de Relaciones Laborales.

El artículo 81 impugnado tampoco infringe el artículo 71 (antes 67) de la Constitución Política que establece que son nulas las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, alteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador, toda vez que dicha norma establece claramente la garantía del régimen especial de la ACP de mantener como mínimo las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999, tal como lo dispone el artículo

322 (antes 316) de la Constitución.

A juicio del Pleno el artículo 81 de la Ley 19 de 1997 no viola de forma alguna el artículo 72 (antes 68) de la Constitución Política, pues la propia Constitución es la que dispone que el régimen laboral de la Autoridad del Canal de Panamá es especial. Además, el régimen especial de la ACP no contempla una norma que excepcione la garantía consagrada en el artículo 72 (antes 68) de la Carta Fundamental y la misma se le incorpora a la ACP en virtud del principio de unidad constitucional.

El Pleno reitera lo señalado en párrafos anteriores con respecto a la supuesta infracción del artículo 74 (antes 70) de la Constitución, en el sentido de que por mandato expreso del artículo 317 de la Constitución Política, el régimen laboral de la ACP se desarrolla por normas generales las cuales deben ser reglamentadas por la propia ACP.

Con respecto a la supuesta infracción del numeral 11 del artículo 159 (antes 153) y del numeral 9 del artículo 163 (antes 157) de la Constitución Política, el Pleno estima que la misma no se ha producido, pues el segundo párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá no usurpa ninguna de las funciones de la Asamblea Nacional, ya que es por determinación de la propia Constitución que la facultad reglamentaria se delega en la ACP. Además, en tal caso conforme al numeral 14 del artículo 184 de la Constitución Política, quien tiene facultad reglamentaria es el Órgano Ejecutivo y no el Órgano Legislativo.

Al respecto, el Pleno considera oportuno citar parte del contenido del fallo de 21 de marzo de 2002, dictado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en el que se explica claramente que las entidades públicas autónomas, como lo es la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. artículo 316 de la Constitución Política), gozan de facultad reglamentaria:

“Para considerar el tema relativo a la potestad reglamentaria en Panamá es necesario partir del contenido del numeral 14 del artículo 178 de la Constitución Política, el cual señala como atribución del Presidente o de la Presidenta de la República con la participación del Ministro respectivo,

la reglamentación de las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse en ningún caso de su texto no de su espíritu. El surgimiento de algunos fenómenos como el crecimiento del Estado panameño y la modernización y especialización de varios de sus componentes, han llevado en la práctica al reconocimiento u otorgamiento a través de normas legales de facultades reglamentarias a distintos entes públicos sobre materias de su competencia. Según la jurisprudencia de la Corte, el ejercicio de esa facultad de expedir normas reglamentarias se fundamenta en la autonomía de que gozan las entidades públicas autónomas y sólo puede ser ejercida en el marco específico de los servicios y prestaciones que brindan. Sobre este particular el Pleno de la Corte expresó en su Sentencia de 19 de diciembre de 1991 lo siguiente:

“De lo anterior, se puede apreciar que es característico de las entidades autónomas, que puedan dictar sus propias normas reglamentarias, dentro del exclusivo ámbito de los servicios y prestaciones que brindan. Así por ejemplo, la Universidad puede reglamentar sus estudios, la Dirección de Aeronáutica Civil, puede reglamentar el servicio aéreo, el Hipódromo Nacional puede reglamentar las carreras de caballo, la Lotería Nacional, los sorteos de chances y billetes y el Seguro Social puede reglamentar los servicios y prestaciones que ofrece al público por disposición constitucional y legal.

La Corte no está de acuerdo con el advertidor de que le corresponde al Ejecutivo reglamentar los servicios que prestan las instituciones autónomas, ya que ello atentaría contra el principio de autonomía que la Constitución les otorga. Esto no significa que la autonomía sea independencia y se conviertan en una república aparte. La autonomía de una institución está regida por todas las leyes del país y están sometidas a la fiscalización de la Contraloría General de la República y a los Tribunales de la Nación y a las limitaciones y excepciones que su propia ley de autonomía les imponga. Por ello no prospera el cargo de violación del artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional.

La condición de autónoma de una institución lleva implícita la facultad de auto normarse, que eso es lo que significa autonomía, dentro del radio de acción exclusiva del servicio o campo en que se desenvuelven.”

(Idelfonso Lee contra la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil)

Similar criterio sostuvo el Pleno de la Corte en Sentencia de 9 de junio de 1997, en la que además de citarse como fundamento la referida Sentencia de 19 de diciembre de 1999, se expresó lo siguiente:

“El Pleno no comparte los criterios esbozados tanto por el demandante como por el Procurador General de la Nación, toda vez que la Junta Directiva de la Dirección de Aeronáutica Civil se encuentra debidamente facultada por el Decreto de Gabinete que la creó, para reglamentar los servicios que presta, ya que se trata de una entidad del Estado que goza de autonomía. Ello significa que la Resolución N° 021 J.D. de 18 de marzo de 1993, por la cual se adopta el Reglamento para solicitar la exoneración de la tasa por servicio al pasajero, no violenta el artículo 179 numeral 14 de la Constitución Nacional. Este artículo constitucional se refiere a la potestad reglamentaria que se otorga al Presidente para dictar los reglamentos de ejecución que poseen carácter general y que desarrollan una ley formal, por tanto, no dice relación con los reglamentos administrativos de carácter interno que cada entidad estatal debe dictar para organizar la prestación de los servicios para los cuales se les faculta por ley.

Limitar la capacidad reglamentaria de las entidades autónomas no conduciría sino al desconocimiento de dicha condición, puesto que la autonomía conlleva necesariamente la posibilidad y la facultad de reglamentar y establecer adecuadamente los diferentes aspectos administrativos a fin de que la institución posea una organización eficiente para la prestación de sus servicios.”

(Registro Judicial de junio de 1997, págs. 141-144)”

La segunda oración del primer párrafo del artículo 81 de la Ley Orgánica de la ACP de forma alguna vulnera el contenido del artículo 322 (antes 316) de la Constitución Política porque desarrolla el artículo 323 (antes 317) de la Constitución.

Por su parte, el tercer párrafo del artículo 81 tampoco infringe el artículo 323 (antes 317) de la Carta Magna, pues le corresponde a la Autoridad del Canal de Panamá reglamentar las excepciones al régimen laboral de dicha institución conforme al contenido del artículo 323.

Sin perjuicio de lo indicado, para la Corte es evidente que el mandato constitucional establecido en el artículo 323 obliga a que las relaciones laborales del Canal de Panamá tengan como punto de partida, la promulgación de ley formal, expedida por la Asamblea Nacional, respecto de la cual, se regulen aquéllas materias señaladas por el Título XIV de la Carta Política. Veamos:

“Artículo 323. El régimen contenido en este Título solo (sic) 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”.

Esto es así ya que nuestro sistema jurídico de derechos y obligaciones laborales, está sustentado en la debida reserva legal, lo que impediría que las instituciones o empresas del Estado se dicten, por medio de regulaciones de menor jerarquía normativa de la ley y de manera autónoma y unilateral, sus propias pautas de trabajo.

3. LA PROHIBICIÓN DE LA HUELGA EN LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.

El doctor Arturo Hoyos en su libro Derecho de Trabajo y Seguridad nos define

el derecho de huelga como "...la potestad que tienen los trabajadores de abstenerse colectivamente de prestar el trabajo, y unilateralmente suspender ciertos efectos de los contratos de trabajo, con el objeto de obtener un mejoramiento en las condiciones de trabajo u otras finalidades comunes lícitas, compatibles con el ordenamiento jurídico." (HOYOS, Arturo. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Colombia, Editorial Jurídica Iberoamericana, S.A., 2005, pág. 459).

Conforme a nuestro Código de Trabajo, huelga es el abandono temporal del trabajo en una o más empresas, establecimientos o negocios, acordado y ejecutado por un grupo de cinco o más trabajadores (art. 475), y para que sea legal debe cumplir con los requisitos fijados por la ley.

El derecho a huelga, como manifestación de los derechos sociales, o de segunda generación, no es un derecho absoluto, pues en el caso de los servicios públicos permite su regulación y la restricción por la vía legislativa, como es el caso de la obligación de dejar funcionando turnos especiales en caso de huelga y la facultad conferida a la Autoridad Administrativa de Trabajo para someter a Arbitraje obligatorio una huelga decretada en una Empresa de servicios Públicos. Resulta pertinente citar a la Corte Constitucional de la República de Colombia, al ocuparse del alcance imperativo del derecho a huelga:

"Pero, desde luego, también con arreglo a los principios constitucionales, el derecho de huelga ha de ejercerse dentro del presupuesto del marco jurídico invocado por el Preámbulo, atendiendo a la prevalencia del interés general, como lo estatuye el artículo 1º de la Carta Política y en el entendimiento de que todo derecho tiene deberes correlativos, como con meridiana claridad se desprende de las disposiciones contenidas en los artículos 2º y 95 de la Constitución.

No se trata, entonces, de un derecho ajeno al sistema jurídico sino, por el contrario, de un instituto definido por preceptos constitucionales y legales dentro de contornos que de tiempo atrás ha subrayado la jurisprudencia en orden a garantizar, de una parte, la eficaz garantía de su legítimo ejercicio por los trabajadores y de la otra, la defensa del interés colectivo, que no puede verse perjudicado por aquél; ambos son derechos constitucionales de clara estirpe democrática que no tienen por qué provocar, con base en desmesuradas concepciones, la ruptura de la normal y armónica convivencia social. (Sentencia No. C-473 de octubre 27 de 1994, MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

154

En nuestro país, el derecho a huelga ostenta rango constitucional a partir de la promulgación de la Constitución de 1941, con excepción de la huelga por solidaridad y la huelga en las empresas de servicios públicos, que se encontraba prohibida.

La Constitución Social de 1946 (art. 68) eliminó la prohibición de huelga por solidaridad y sólo permitió limitaciones al ejercicio de la huelga en los servicios públicos que la Ley determinara. En este período, la Corte Suprema incluso declaró inconstitucional el artículo 321 del Código de Trabajo vigente a esa fecha, que prohibía la huelga en los servicios públicos (cfr. sentencia de 7 de marzo de 1950), al considerar que el legislador se había extralimitado al desarrollar legalmente el precepto constitucional, que en ningún momento prohibía la huelga; sólo establecía que la ley podía crear restricciones especiales en los casos de los servicios públicos que aquella determinara.

El artículo 65 (hoy 69) de la actual Constitución Política (de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, por los Actos Legislativos de 1994 y por el Acto Legislativo de 2004), ha establecido claramente el reconocimiento del derecho a huelga, y que la ley podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.

En relación a este artículo el Pleno de esta Corporación de Justicia en fallo de 23 de marzo de 1999 señaló lo siguiente: "Partiendo de este contexto la Corte ha de reiterar, que las referidas restricciones especiales no alcanzan a anular el derecho a huelga, ni se hacen extensibles a todos los servicios públicos. Se trata de limitaciones a su ejercicio sólo para las empresas que presten servicios públicos, en los casos que la ley determine."

Ahora bien, el Pleno considera que el artículo 65 (ahora 69) que la recurrente señala que ha sido infringido por la Ley Orgánica de la ACP al prohibir la huelga, no puede interpretarse de manera aislada, en atención a dos principios cardinales en el proceso de interpretación constitucional, reconocidos por la doctrina y la propia

jurisprudencia de esta Corporación de Justicia: el "principio de unidad de la Constitución" y el "principio de concordancia de las normas constitucionales".

Según el primero de estos principios, la interpretación de una norma constitucional no debe hacerse de manera aislada, sino que debe verse su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional (HOYOS, Arturo. La interpretación constitucional. Editorial Temis, S. A. Santa Fe de Bogotá. 1993. pág. 24). La propia Corte ha reconocido expresamente este principio en sus Sentencias de 5 de abril de 1990 y 24 de noviembre de 1995, entre otras.

En cuanto al segundo principio, éste propugna por una valoración de los distintos intereses o valores protegidos por el ordenamiento constitucional, de manera que, en caso de conflicto entre ellos, pueda el Juez constitucional ponderar dichos valores y establecer prioridades (Cfr. HOYOS, Arturo. *Ibidem*, pág. 25).

Lo anterior es así, ya que mediante el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 27 de diciembre de 1983 (publicada en la Gaceta Oficial número 22,674 de 1 de diciembre de 1994) se adiciona a la Constitución de 1972 el Título XIV y titulado "El Canal de Panamá". Dicho título establece claramente la prohibición de cualquier tipo de interrupción en las actividades relativas a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) y, obviamente, un tipo de interrupción es la huelga.

Así, observamos claramente que el artículo 315 de la Constitución Política preceptúa que el Canal de Panamá permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones. Por esta razón, mediante el artículo 316 de la Constitución se crea la Autoridad del Canal de Panamá a la que le corresponde la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. De igual forma, el segundo párrafo del artículo 322 de la Constitución Nacional preceptúa que debido al servicio público internacional esencial que presta el Canal de Panamá, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna.

Es de suma importancia destacar que el Título XIV, contenido de los artículos 315 al 323, es consecuencia del compromiso adquirido por la República de Panamá en el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá que suscribió con los Estados Unidos de América, y respecto al cual se han adherido, a la fecha, cuarenta y un (41) Estados de todo el mundo, el cual le exige a la República de Panamá garantizar el funcionamiento del Canal de forma eficiente y continua. Dicho tratado en su artículo II establece lo siguiente:

“Artículo II. Panamá declara la neutralidad del Canal para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca seguro y **abierto** para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad.”

Cabe destacar que la neutralidad, como institución del Derecho Internacional Público, conlleva el derecho del Estado a no participar en un conflicto bélico internacional, mientras que neutralización, a decir de César Quintero, “es una condición permanente, cuya continuidad no guarda relación con la existencia de una guerra específica”, aplicable no sólo a los Estados, sino también a áreas específicas de éstos, destacando el maestro Quintero que para algunos doctrinantes, su constitución “no puede ser una manifestación unilateral de voluntad de un Estado, si no producto de un acuerdo de voluntades de varios Estados, ya se trate de la neutralización de un Estado o de una porción o zona de uno o más Estados (QUINTERO, César, “La llamada neutralidad del Canal de Panamá”, El Canal de Panamá, Biblioteca de la Cultura, Editorial Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1999, p.197).

La condición de neutralización de la vía acuática entonces exige, para su vigencia en el Derecho Internacional, la concurrencia de la voluntad de otros Estados, conforme lo refirió el ex Presidente Harmodio Arias, cuando cita a Holland, al señalar:

“neutralizar consiste en otorgar por medio de una convención un carácter neutral a los estados, personas y cosas que habrán o podrían de otro modo tener el carácter de beligerantes”. Como compensación por la obligación que tiene de no tomar parte en actos bélicos, un grupo de estados los protege de toda hostilidad mientras cumplan con sus respectivos deberes” (ARIAS, Harmodio, “El Canal de Panamá,

Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, 1999, p.424)

Consecuentemente, el mantenimiento de la garantía, que implica la neutralización de la vía acuática, trasciende la norma nacional e incluso su eficacia queda supeditada a la voluntad de otros Estados, obligados sólo en la medida en que el Estado que declara la neutralización cumpla con sus deberes, de esa forma la situación de dicho territorio se modifica:

“Pero, de otro lado, debe tenerse presente que en derecho internacional existen ciertos principios bien establecidos en lo que concierne a las vías mundiales, principios que tienden a indicar que, cuando se abre una ruta para propósitos internacionales, el estado territorial a través del cual pasa -y, del mismo modo, el de cualquier otro estado que pueda tener un interés especial en la misma-debe renunciar, hasta cierto punto, su jurisdicción sobre ese territorio. La faja de tierra o de agua así afectada deja de estar en cierto modo, desde el punto de vista internacional, gobernada por la ley nacional de dicho estado y pasa al campo del derecho internacional” (Arias, Harmodio, Op.Cit., p.436)

La declaración unilateral de la República de Panamá contenida en el artículo II del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá, citado en párrafos anteriores, fue confirmada por los Estados Unidos de América, al indicarse en el artículo IV del Tratado de Neutralidad que:

“La República de Panamá y los Estados Unidos de América convienen en mantener el régimen de neutralidad establecido en el presente tratado, el cual será mantenido a efecto de que el Canal permanezca permanentemente neutral, no obstante la terminación de cualesquiera otros tratados celebrados por las dos partes Contratantes.”

Por otro lado, la Convención de Viena de 1969, sobre el Derecho de Tratados, instrumento jurídico por excelencia en la interpretación de los Acuerdos Internacionales, consagra en el artículo 26 el principio romanista “pacta sunt servanda”, (principio de la santidad de los Tratados, sino como el reconocimiento de un principio general del derecho (DE LA GUARDIA, Ernesto y DELPECH, Marcelo, “El Derecho de los Tratados y la Convención de Viena”, La Ley, Buenos Aires, 1970, p.276). Dicha condición implica que, aún en los casos de Estados no suscriptores de la Convención, prima la obligación, como principio general aplicable al Derecho

Internacional Público.

Al momento de aprobarse el Tratado Concerniente a la Neutralidad permanente del Canal y el funcionamiento del Canal, por parte del Senado de los Estados Unidos, el mismo aprobó algunas ENMIENDAS Y RESERVAS a dichos Tratados. Merece especial señalamiento la ENMIENDA propuesta por el Senador Denis De Concini, acordada como un complemento a la parte final del Artículo IV del Tratado de Neutralidad. Según esta Enmienda: "Conforme al Tratado Concerniente a la Neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá (El Tratado de Neutralidad), Panamá y los Estados Unidos tienen la responsabilidad de asegurar que el Canal de Panamá permanecerá abierto y seguro a naves de todas las naciones. La Interpretación correcta de este principio es de cada uno de los dos países, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, defenderá el Canal contra cualquier amenaza al régimen de neutralidad y por consiguiente tendrá el derecho a actuar contra cualquier agresión o amenaza dirigida contra el Canal o contra el tránsito pacífico de naves por el Canal".

Además, según el artículo 39 de la Convención de Viena de 1969, "un Tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes". En la doctrina del Derecho Internacional Público, se entiende que las ENMIENDAS de un Tratado deben someterse a los rigores y procedimientos a los cuales se han sometido el resto de las cláusulas de dicho Tratado. Es así que para el autor de Derecho Internacional, Adolfo Miaja de la Muela, en su Libro INTRODUCCIÓN AL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, "si una ENMIENDA o RESERVA no ha pasado por la formalidad del proceso de ratificación y si por otro lado, es contraria a los fines del respectivo Tratado, no puede tener ninguna validez jurídica". (MIAJA DE LA MUELA, Adolfo, "Introducción al Derecho Internacional Público", Séptima edición, Gráfica Yagües, Madrid, 1979).

Para el caso de las ENMIENDAS Y RESERVAS de un Tratado, debe tenerse igualmente presente lo que dispone el artículo 19 de la Convención de Viena de 1969,

sobre derecho de los Tratados, el cual nos aclara que tales reservas deben ser compatibles con el concepto y el fin del Tratado. El objeto y el fin de los Tratados Torrijos Carter fueron establecer una fecha fija para la reversión del Canal a la República de Panamá y que esta asumiera exclusivamente la defensa del mismo, con exclusión de todo Gobierno o Poder extraño.

Por otro lado, toda Enmienda o Reserva formulada por una parte, debe ser aceptada por la otra parte en un Tratado bilateral para que produzca efectos jurídicos. De hecho, la RESERVA así aceptada se convierte en un Acto Jurídico bilateral. Se sostiene que en los tratados bilaterales, las RESERVAS O ENMIENDAS posteriores deben ser consideradas como una nueva propuesta para ser discutida y negociada entre las partes.

Más allá de la validez de la Enmienda que comentamos, lo importante es destacar que en la misma, tal como lo aprobó el Senado estadounidense, se cuidó celosamente que ambos países aseguraran que el Canal de Panamá permanecerá abierto y seguro a naves de todas las naciones. Lo propio ocurrió con la llamada "Contra-Enmienda" firmada en el momento del Canje de Instrumento de Ratificación, entre el Ex Jefe de Gobierno de Panamá, Omar Torrijos y el Ex Presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter. En efecto, a la Enmienda De Concini se le agregó un párrafo final que dice:

"Esto no significa ni se interpretará como un derecho de Intervención de los Estados Unidos en los asuntos internos de Panamá. Cualquiera acción por parte de los Estados Unidos estará dirigida a asegurar que el Canal permanecerá abierto, seguro y accesible y nunca estará dirigida contra la integridad territorial o la independencia política de Panamá".

No hubo por la República de Panamá ni aceptación expresa o tácita de las Enmiendas y Reservas que venimos comentando. En su lugar hubo rechazo expreso de las mismas. Tal es el caso de la Contra-Enmienda presentada por Panamá en el momento del Canje de Instrumentos de ratificación, luego de la aprobación de los Tratados por los Órganos Legislativos de ambos países. También se firmó el

Entendimiento para precisar que cualquiera acción que cada parte pueda tomar en base al Tratado del Canal y al de Neutralidad, incluirá las medidas para recibir el Canal o restablecer su funcionamiento normal, si fuere interrumpido u obstaculizado.

Retomando el tema de la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá, es necesario señalar que la fuerza laboral de la antigua Comisión del Canal de Panamá nunca utilizó ni negoció el ejercicio de la huelga en las instalaciones del Canal de Panamá. Estos antecedentes fueron considerados por la Comisión Presidencial que elaboró el Proyecto de Título Constitucional y fue ampliamente debatido por la Asamblea Legislativa.

Así, en el acta de 22 de diciembre de 1993 consta la declaración del licenciado Orlando Díaz, representante de la Coalición de Empleados de Uniones de la ex Zona del Canal, en la que hace unos señalamientos relativos a la huelga en el Canal de Panamá:

“En el Canal de Panamá, actualmente en la Comisión del Canal de Panamá, no existe el derecho a huelga, y nosotros, la Coalición de Uniones no estamos solicitando, en ningún momento, la aplicabilidad del derecho a huelga. El derecho a huelga es un derecho universal, pero el mismo está sujeto a regulaciones, y se puede determinar dónde se aplica. Si las condiciones de empleo en general existentes ahora mismo en la Comisión del Canal de Panamá se mantienen, no existe ninguna necesidad de aplicar el derecho a huelga en la Autoridad del Canal posterior al año 2000. Entonces, maliciosamente se ha querido decir a la opinión pública de que nosotros, los sindicatos, estamos solicitando la aplicabilidad al derecho a huelga después del año 2000; eso es falso. Eso sería algo absurdo, porque si el Canal deja de funcionar no va a haber empleados, y mucho menos organizaciones sociales y sindicatos serios, como lo somos nosotros.”

Aunado a lo anterior, al hablar del desarrollo normativo de la prohibición de la huelga en el Canal de Panamá, el licenciado Javier Núñez Morales, en su tesis de grado “Régimen Laboral de los Trabajadores del Canal”, para optar por el título de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá, expresa lo siguiente:

“Como todas las instituciones laborales que forman parte de este sistema singular del Canal, la prohibición del derecho de huelga, procede de la normativa federal norteamericana. Desde hace ya varias décadas, el Gobierno Federal de los Estados Unidos y la

mayoría de sus Estados, ha prohibido la huelga bien por Ley, derecho común, o por fallos judiciales.

En la legislación norteamericana la Wagner Act. De 1935, propuesta por el Senador del Estado de New York, Robert Wagner, consagró el derecho de huelga solamente para el sector privado, salvo las limitaciones establecidas para las llamadas "huelgas salvajes" (actividad no protegida) o la prohibición establecida en las enmiendas Taft Hartley, de ejercer la huelga durante emergencias que afecten la seguridad nacional y la salud.

Partiendo de esta hipótesis, el tema no fue exclusivo en la vía acuática. Frente a tal prohibición existieron obviamente sus detractores, según ya identificó William Gould, quienes han argumentado en defensa del derecho de huelga en el sector público, señalan que es imposible para el proceso de negociación colectiva operar sin la posibilidad de huelgas y el más fuerte razonamiento a favor del derecho de huelga es, que las mismas se producen de hecho, es decir, existen sobre una base fáctica.

De manera invariable, en la Comisión del Canal de Panamá se mantuvo tal veto, sin que se resaltarán consignas tendientes a levantarlo."

(Gould IV, Williams B., "Nociones de Derecho Norteamericano del Trabajo", Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1991, Segunda edición, pág.154)

El derecho de huelga no se reconoce de forma expresa en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni en ningún otro Convenio relacionado con los derechos sindicales. No obstante, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT siempre lo ha considerado como constitutivo de los derechos básicos de los trabajadores y sus organizaciones en la defensa de sus intereses laborales. La Comisión de Expertos ha vinculado el derecho que se reconoce a las organizaciones de trabajadores y empleadores de organizar sus actividades y a formular su programa de acción en aras de fomentar y defender los intereses de sus miembros (Arts. 3, 8 y 10 del Convenio 87) con la necesidad de disponer de los medios de acción que les permitan ejercer presiones para el logro de sus reivindicaciones. En consecuencia, la Comisión ha adoptado el criterio de que el significado corriente de la expresión "programa de acción" incluye el derecho de huelga.

<http://www.oit.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/doc/otros/xviii/cap3/i.htm>)

Tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos, órganos

instituidos para el control de la aplicación de normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han establecido dentro de los principios del derecho de huelga que el mismo puede limitarse o prohibirse específicamente en dos casos:

1. En la función pública sólo en los casos de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.
2. En los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.

http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/download/resources/principio_shuelga.pdf

De igual forma, dichos organismos de la OIT han señalado que lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra, depende en gran medida de las condiciones propias de cada país.

Pueden ser considerados como servicios esenciales en sentido estricto:

- “1. El sector hospitalario (véase Recopilación de 1985, párrafo 409).
 2. Los servicios de electricidad (véase 238, o informe, caso núm.1307, párrafo 325).
 3. Los de abastecimiento de agua (véanse Recopilación de 1985, párrafo 410; 281.er informe, caso núm.1593 (República Centroamericana), párrafo 284, y 294. o informe, caso núm. 1601 (Canadá/Québec), párrafo 52).
 4. Los servicios telefónicos (véanse Recopilación de 1985, párrafo 427, 279. o informe, caso núm. 1686 (Colombia), párrafo 294).
 5. El control de tráfico aéreo (véase recopilación de 1985, párrafo 412).”

http://training.itcilo.org/ils/foa/library/digestdecisions_es/23119.htm

De lo anteriormente expuesto, se infiere claramente que no todos los servicios brindados por el Estado son esenciales, pero pueden serlo algunos de los proporcionados por la empresa privada.

Tal como se indicó en párrafos anteriores, los artículos 315 y 322 de la Constitución Política, preceptúan que el Canal de Panamá presta un **servicio público internacional esencial, con la característica fundamental de ser abierto e ininterrumpido a favor de las naves de todas las naciones.**

163

Es decir, que de la declaración que hace la Carta Política del servicio público que brinda el Canal de Panamá, se colige que todo el entorno de relaciones laborales que se susciten en relación a la prestación de dicho servicio, no pueden poner en riesgo el funcionamiento ininterrumpido de dicha vía acuática.

De la anterior afirmación se deduce, pues, que la vocación del servicio público del Canal, está inspirada por el objetivo constitucional del servicio oportuno e ininterrumpido del tráfico naviero internacional, a través de dicha vía.

Esto es así, pues el Canal ha contribuido significativamente al progreso mundial, toda vez que proporciona una vía de tránsito corta y relativamente barata entre los océanos Pacífico y Atlántico. Además, ha influido grandemente sobre los esquemas del comercio mundial, promoviendo el crecimiento en los países desarrollados y dándole el impulso básico que necesitan muchas áreas remotas del planeta para su expansión económica.

La mayor parte del tráfico marítimo a través del Canal se moviliza entre la Costa Oriental de los Estados Unidos y el Lejano Oriente, mientras que la segunda ruta principal del comercio de la vía acuática, la constituye el tráfico entre Europa y la Costa Occidental de los Estados Unidos y Canadá. No obstante, otras regiones y países, como los países vecinos de centro y sur América, dependen mucho más de esta vía para impulsar su progreso económico y aumentar su comercio.

Desde su apertura el 15 de agosto de 1914, el Canal de Panamá ha proporcionado un servicio de tránsito de calidad a más de 922,000 buques. A partir de esa fecha, el Canal funciona las 24 horas del día y los 365 días del año y sólo ha cerrado sus puertas al comercio marítimo mundial en dos ocasiones: a consecuencia del derrumbe de 1915 y el 20 de diciembre de 1989, sólo por un par de horas, cuando los Estados Unidos invadió a Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) se incorporó por completo a la economía nacional, después del traspaso de la vía acuática a manos panameñas, el 31 de diciembre de 1999, proporcionado aportes directos e indirectos al Tesoro

Nacional y también otros aportes indirectos al país. Su productividad se mide por la venta de los servicios de tránsitos de naves y se registra según el volumen total de toneladas netas del Canal de Panamá que se transportan a través de la Vía.

El compromiso de la Autoridad del Canal de Panamá con el país para la administración eficiente de la vía interoceánica, ha dado como resultado una empresa que cada año brinda mayores beneficios a los panameños y prueba de ello es el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para el año fiscal 2008 que contempla B/.662.2 millones en aportes directos al Tesoro Nacional provenientes de la operación de la vía interoceánica y del pago por derecho de cada tonelada que cruza la ruta. (<http://www.pancanal.com/esp/noticiero/el-faro/pdf/elfaro-20070706.pdf>)

Según informes del Ministerio de Economía y Finanzas, en sus tres primeros años, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) entregó al Estado, a través del Tesoro Nacional B/.652.5 millones y dichos aportes impulsan áreas estratégicas del desarrollo nacional. También indicó que en menos de diez años tales beneficios superarán ampliamente los percibidos por el país durante toda la vigencia del modelo administrativo que concluyó el 31 de diciembre de 1999. De igual forma señaló que el Canal de Panamá constituye el 43% del sector servicios y es el más importante generador de divisas del país. (<http://www.mef.gob.pa/informes/Sectores%20de%20la%20Econom%C3%ADa%20-%208.%20Transporte.asp>)

Aunado a lo antes expuesto, cabe señalar que si bien es cierto que la principal función de la Autoridad del Canal de Panamá es la de administrar la ruta interoceánica, dicha institución tiene un compromiso con el país que va más allá de garantizar un servicio eficiente y seguro a la industria marítima mundial para beneficio de los panameños, pues aporta otras actividades para el progreso del país y que impactan directamente al mejoramiento de la calidad de vida de los panameños. Dichas actividades que son servicios esenciales en el estricto sentido, son las que se describen a continuación:

1. La generación de agua potable para el consumo de una gran parte de la población de las provincias de Colón y Panamá (específicamente a las áreas de Arraiján, Bella Vista, Calidonia, el Casco Viejo de la ciudad de Panamá, Chorrillo, dentro del Canal de Panamá suple las áreas de Rodman, Veracruz, Howard, Gamboa, Ancón, Balboa, Diablo, y la ribera oeste del Canal), a través de las plantas de Monte Esperanza, Chilibre y Miraflores. Recientemente fue adjudicado el contrato para la construcción de la nueva planta potabilizadora de La Chorrera, obra que abastecerá de agua potable a alrededor de 200 mil panameños, ubicados en importantes núcleos poblacionales del sector oeste de la provincia de Panamá y que es una de las áreas de mayor crecimiento demográfico del país.

2. La generación de energía eléctrica, pues desde que se reestructuró el sector eléctrico, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) obtuvo del entonces Ente Regulador de los Servicios Públicos (actualmente Autoridad de los Servicios Públicos) la calidad de agente del mercado en calidad de autogenerador de energía eléctrica, por lo que participa en la venta de sus excedentes de energía eléctrica en el llamado mercado ocasional.

De esta forma vemos que si bien el servicio público que presta el Canal de Panamá no consiste en el ejercicio de actividades tradicionales propias del Estado, ello no obsta para que no sea un servicio de carácter oficial, y además, según lo ha señalado la Sala Tercera de esta Corte, en fallo de 1 de febrero de 1996, en ocasión de la acción de nulidad interpuesta por la ex alcaldesa Mayín Correa, en los servicios públicos industriales o comerciales, también pueden persistir el elemento de interés público.

“Por otro lado, este (sic) Corporación de Justicia no puede soslayar el hecho de que la doctrina administrativista moderna más aceptada, habla de la “crisis de la noción de servicio público tradicional”,

indicando que si bien los servicios públicos administrativos, entendidos aquellos como “los que consisten en el ejercicio de actividades tradicionales propias del Estado porque ostentan el máximo grado de interés general, de manera que la prestación se realiza sin el ánimo de lucro”, son la generalidad, coexisten los llamados “servicios públicos industriales y comerciales” que corresponden a actividades que tradicionalmente han sido consideradas más propias de los particulares que los ejercen con un ánimo lucrativo, y en ellos persiste el elemento de interés general (Cfr. Rodríguez, Libardo, Derecho Administrativo, Editorial Temis, pág. 393)”.

En este orden de ideas, es de notar que tan serio e importante es el Canal de Panamá para la economía de los panameños que fue necesario hacer un referéndum (efectuado el 22 de octubre de 2006), tal como lo ordena el artículo 325 de la Constitución Política, para aprobar la ampliación de esta vía acuática, mediante un tercer juego de esclusas que agregará nuevos valores a la ruta, haciéndolo mucho más eficiente y competitivo, lo que representará nuevos y mayores beneficios para sus clientes y usuarios y, por ende, dotará de ingresos importantes al país.

En atención a lo antes expuesto, el Pleno considera que si bien es cierto que el derecho de los trabajadores a hacer la huelga con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo y sociales representa un derecho constitucional protegido, debe tenerse en cuenta que en atención al “principio de concordancia de las normas constitucionales” del que antes se hizo referencia, tiene prioridad la no interrupción del servicio público esencial que presta el Canal de Panamá que expresamente consagra el Título XIV constitucional sobre “El Canal de Panamá”.

Ahora bien, resulta de mucha importancia destacar que como la huelga en el Canal de Panamá está prohibida, el legislador dotó a los trabajadores de esta institución de garantías compensatorias imparciales y rápidas para la defensa de sus intereses socioeconómicos y profesionales, pues el artículo 322 de la Carta Fundamental en su tercer párrafo preceptúa 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

167

dirimencia que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa.”

En este sentido, observa el Pleno de esta Corporación de Justicia que la Ley Orgánica prevé el procedimiento para la tramitación de quejas establecida en la convención colectiva, como la vía adecuada para resolver reclamos de tipo laboral y el arbitraje constituye la última instancia administrativa de la controversia laboral, según establece el artículo 106 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá y que sólo podrán ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, los laudos arbitrales dentro del término de 30 días hábiles, contado desde la notificación del fallo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 de la citada Ley.

Estas garantías compensatorias de las cuales gozan los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, se encuentran contenidos dentro de los principios del Comité de Libertad Sindical como de la Comisión de Expertos sobre el Derecho de Huelga que señalan que cuando el derecho de huelga ha sido limitado o suprimido en empresas o servicios considerados esenciales, los trabajadores deberán gozar de una protección adecuada, de suerte que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción durante los conflictos que puedan surgir en dichas empresas o servicios, como lo son los procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente.

En consideración a lo antes expuesto, el Pleno considera que la frase “**Se prohíbe la huelga**” contenida en el Artículo 92 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, la frase “**Llamar a huelga o participar en huelga**” contenida en el numeral 7 del Artículo 109 y la frase “**así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92**”, del numeral 5 del Artículo 113, del mismo cuerpo normativo, no infringen el artículo 69 (antes

Artículo 65) de la Constitución Política.

4. REDUCCIÓN EN GRADO O SALARIO EN EL REGIMEN LABORAL ESPECIAL DE LA ACP:

Estima el Pleno que la frase **“reducir en grado o salario”** contenida en el numeral 2 del artículo 100 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, no infringe los artículos 67 (hoy artículo 71), 74 (hoy artículo 78) y 75 (hoy artículo 79) de la Constitución Política, pues dichas artículos constitucionales no tienen ninguna relación con los temas de grados o salarios. Esto es así, ya que el artículo 67 (hoy artículo 71) de la Constitución regula las relaciones contractuales en el sector laboral privado. Por su parte, el artículo 74 (hoy artículo 78) de la Constitución se refiere a las relaciones de trabajo privadas, entre el capital y el trabajo, que de forma alguna guardan relación con el régimen especial laboral de la ACP. En cuanto al artículo 75 (hoy artículo 79) de la Constitución Política, el Pleno considera que el mismo no ha sido vulnerado, puesto que los derechos y garantías considerados como mínimos a favor de los empleados de la ACP se encuentran consagrados en el artículo 322 de la Constitución Nacional que dispone que el régimen laboral especial de la ACP está basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999.

En consecuencia, el **PLENO** de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES** las frases contenidas en los siguientes artículos de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, “Por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá”:

1. **“Artículo 81. ...**

En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del

Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.

...

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios."

- 2. "Artículo 92. ...
Se prohíbe la huelga, ..."
- 3. "Artículo 109. ...
7.- ... Llamar a huelga o participar en huelga, ..."
- 4. "Artículo 100. ...
2.- ... reducir en grado o salario;
..."
- 5. "Artículo 113. ...
5.- ... así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92.
..."

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL,

Víctor L. Benauides P.
VÍCTOR L. BENAVIDES P.

Alberto Cigarruista C.
ALBERTO CIGARRUISTA C.

Jerónimo Mejía E.
JERÓNIMO MEJÍA E.
(CON VOTO RAZONADO)

Harley J. Mitchell D.
HARLEY J. MITCHELL D.

Oydén Ortega Durán
OYDÉN ORTEGA DURÁN

Aníbal Salas Céspedes
ANÍBAL SALAS CÉSPEDES
(Con Salvamento de Voto)

Winston Spadafora F.
WINSTON SPADAFORA F.

Adán Arnulfo Arjona L.
ADÁN ARNULFO ARJONA L.
CON SALVAMENTO DE VOTO

Esmeralda Arosemena de Troitiño
ESMERALDA AROSEMENA DE TROITIÑO

Carlos H. Cuestas G.
CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

**VOTO RAZONADO
DEL MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.**

Con el mayor de los respetos, me permito manifestar que, aunque comparto la parte resolutive, difiero de algunas consideraciones expuestas en la **parte motiva de la Sentencia** que resuelve la **ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD** interpuesta por la licenciada **ANAYANSI TURNER** actuando en nombre y representación de la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (**CONUSI**) contra varios artículos y expresiones de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, "Por la cual se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá".

El primer aspecto es con relación a la inclusión desde el tercer párrafo de la página 44 de una explicación, a mi criterio innecesaria, acerca de las enmiendas y contraenmiendas a los Tratados del Canal de Panamá. Estimo que las explicaciones y comentarios que se hacen sobre las mismas no atañen específicamente a este caso e involucran declaraciones categóricas innecesarias que, al provenir de la Corte Suprema de Justicia, establecen, de alguna forma, una posición sobre el alcance y sentido de las mismas, expresadas fuera del contexto de un caso particular que exija un pronunciamiento sobre el mismo y que, por ello, frente a alguna controversia futura, pudiesen ser utilizados e interpretados en contra de los intereses nacionales. La prudencia aconsejaba y aconseja que el tema del Canal de Panamá se maneje con cautela, exponiendo los argumentos que deban brindarse caso por caso y no de manera genérica e innecesaria.

Soy del criterio que, en lo concerniente al Tratado de Neutralidad Permanente, la Sentencia **ha debido limitarse a afirmar que la República de Panamá tiene la obligación internacional de mantener abierto el Canal de Panamá a la navegación internacional**, sin realizar comentarios ulteriores sobre las enmiendas y contraenmiendas, porque no venían al caso.

Por otro lado, considero que al proyecto han debido añadirse algunas reflexiones sobre el derecho de huelga de los trabajadores del Canal de Panamá que se dice vulnerado y la justificación de su no reconocimiento teniendo en cuenta las Convenciones Internacionales aplicables y el Tratado de Neutralidad Permanente.

En ese orden de ideas, encontramos que el artículo 322 del título XIV de la Constitución sobre “El Canal de Panamá” preceptúa que:

“La Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los Trabajadores y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha.

La Autoridad del Canal de Panamá contratará preferentemente, a los nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. **En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna. 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 que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa**”. (El destacado es mío).

De la norma antes transcrita se colige (y así lo expone el fallo en comentario), que el servicio que brinda el Canal de Panamá es considerado por la Constitución como “**un servicio público internacional esencial**” que “**no podrá interrumpirse por causa alguna**”.

Esta norma, señala la Sentencia que antecede, impide que pueda reconocerse un derecho a huelga a los trabajadores del Canal de Panamá, lo que además es cónsono con el tenor del Tratado de Neutralidad Permanente que en su artículo II, obliga a que el Canal de Panamá “**...permanezca seguro y abierto para el tráfico pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad...**”.

A lo anterior debe agregarse que, conforme al Volumen publicado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

para los Derechos Humanos sobre Normativa, Doctrina y Jurisprudencia de los sistemas universal e interamericano de los derechos humanos, **los convenios internacionales no consagran el derecho a huelga en forma expresa**. Indica además que “Este derecho tampoco está reconocido, al menos expresamente, por los cuatro instrumentos que forman el principal marco de referencia de este libro: las grandes Declaraciones de 1948, el PIDCP y la Convención Americana” (OFICINA REGIONAL PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, Santiago, 2007, f. 733).

El mismo libro, al referirse a la doctrina de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), expone además que:

“La libertad sindical comprende, incluso, el derecho a realizar huelgas generales a nivel nacional, siempre que obedezcan a los motivos antes descritos y no a motivos “puramente políticos”. Las restricciones a las diferentes modalidades de huelga son permitidas únicamente en la medida en que la huelga “dejase de ser pacífica”. No obstante, **las autoridades pueden vedar la participación en huelgas generales a los funcionarios públicos “que ejercen funciones de autoridad”, así como a los trabajadores de servicios esenciales**, es decir, servicios cuya interrupción es susceptible de poner en peligro la vida, **la seguridad** o la salud de la población”. (Op. Cit. p.734. Lo destacado es mío).

El alcance de la noción de servicio esencial se expone ampliamente en el fallo que antecede; sin embargo, considero importante recalcar que no solamente nos encontramos ante una dificultad del derecho interno de garantizar una manifestación de un derecho social de los trabajadores como lo es la huelga, sino que **existe una justificación proveniente de una obligación internacional del Estado**, como lo es el Tratado de Neutralidad (suscrito por 41 Estados) que nos impide reconocer el derecho a la huelga a los trabajadores del Canal de Panamá. Esta obligación de mantener el Canal de Panamá operando de manera permanente y abierto al tráfico internacional de barcos, **no sólo es una obligación que nos impone el Derecho Interno a nivel Constitucional**, sino que **se**

encuentra amparada en un Convenio Internacional consecuente con la misión de Panamá como país de Tránsito Internacional.

La propia jurisprudencia de la Organización Internacional del Trabajo reconoce que existen circunstancias en las que el Estado puede vedar el derecho a huelga a un determinado grupo de trabajadores e incluye entre esos grupos aquellos que presten **servicios esenciales para la población**.

Es evidente, que el **carácter de servicio esencial internacional** del Canal de Panamá, supera, incluso, el concepto de la OIT, ya que no sólo es esencial para el país, sino que beneficia a la comunidad internacional, ante la cual el Estado panameño tiene la responsabilidad de brindar un servicio ininterrumpido y expedito en virtud del Tratado de Neutralidad Permanente de 7 de septiembre de 1977.

La necesidad de que estos pronunciamientos se plasmen en el presente fallo responde a que debe tenerse presente que esta decisión por su relevancia, puede dar lugar a que el asunto sea sometido a la Consideración de organismos internacionales que, en ocasiones anteriores, han estimado como “simples hechos” las **alegaciones referidas a las dificultades del derecho interno para eximir a los Estados partes a dar cumplimiento a disposiciones contenidas en Tratados de derechos humanos**, cuando son invocadas como justificación para el no cumplimiento de obligaciones internacionales. (Cfr. **CANCADO TRINDADE, ANTONIO AUGUSTO**, “El Derecho de Acceso a la Justicia en su Amplia Dimensión”, Editorial Librotecnia, Santiago, 2008, p. 289).

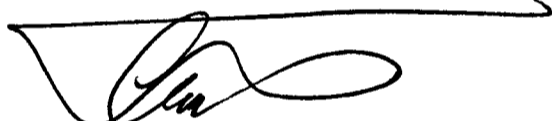
No obstante, en el presente caso, estimo que debe aclararse que nuestro país no está exponiendo motivos de derecho interno para evadir la responsabilidad de aplicar normas de Derecho Internacional Convencional relativas a la protección internacional de los derechos de los trabajadores, sino que la negativa de acceder a la pretensión de que se declare que son inconstitucionales las normas atacadas mediante la presente acción de inconstitucionalidad, que niegan el derecho a huelga a los trabajadores del Canal de Panamá, **no se encuentra fundada solamente en normas de derecho interno**, sino

disposiciones constitucionales que responden a la consagración de una obligación contractual de carácter internacional, como lo es el Tratado de Neutralidad Permanente que excede los límites regionales, ya que se han adherido a dicho instrumento internacional Estados de los cinco continentes.

Lo anterior, unido a que la huelga no es un Derecho que reconozca la Convención Americana de Derechos Humanos y a que la propia Organización Internacional del Trabajo acepta que los Estados pueden limitar el ejercicio de ese derecho en actividades esenciales (como es el caso del Canal), permite sustentar válidamente en Panamá y a nivel Internacional la constitucionalidad de las normas que niegan el Derecho a Huelga a los empleados del Canal de Panamá.

Fecha *ut supra*,


MGDO. JERÓNIMO E. MEJÍA E.


CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL

ENTRADA NO. 974- 01 MAGDO PONENTE: VICTOR L. BENAVIDES
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LA LCDA. ANAYANSI TURNER
YAU, EN REPRESENTACIÓN DEL CONUSI, CONTRA VARIOS ARTICULOS Y EXPRESIONES
DE LA LEY 19 DE 11 DE JUNIO DE 1997.

**SALVAMENTO DE VOTO
DEL MAGISTRADO ANÍBAL SALAS CÉSPEDES**

Expreso con todo respeto, que no comparto la decisión adoptada por la mayoría, dentro de la presente acción de inconstitucionalidad, por las siguientes consideraciones.

Los puntos con los cuales no concuerdo son las consideraciones que llevan a colegir la constitucionalidad de la frase **“se prohíbe la huelga”**, contenida en el artículo 92; las frases **“reducir en grado o salario”**, contenida en el artículo 100; **“Llamar a huelga o participar en huelga”**, contenida en el artículo 109; **“así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92”**, todas pertenecientes a la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

1. El derecho a huelga y la libertad sindical desde el plano internacional.

El negocio constitucional que nos ocupa, gira en torno al derecho de huelga y a la libertad sindical, en una de las instituciones públicas de mayor importancia de nuestro país, como lo es la Autoridad del Canal de Panamá.

Así, al referirnos al derecho huelga y a la libertad sindical, no podemos señalar que los mismos se limitan exclusivamente a lo establecido en nuestra Constitución (art. 68 y 69), ya que estos derechos se han constituido en casi todos los países donde impera el Estado de Derecho, como garantías fundamentales aplicables, no sólo a los trabajadores del sector privado, también a los del sector

público. Además, los mismos se encuentran consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966), así mismo, están amparados por los órganos de control del Organización Internacional del Trabajo (OIT), tales como el Comité de Libertad Sindical (desde 1952) y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenio y Recomendaciones (desde 1959).

Al adentrarnos al reconocimiento del derecho a huelga desde el punto de vista del derecho internacional, hay que tomar como referencia los pronunciamientos de órganos de control de la OIT, así como el Convenio 87 de la referida organización, suscrito por más de 122 países (conteo hasta el 20 de septiembre de 1998, según datos de este organismo), incluyendo Panamá, que lo aprobó mediante **Ley No. 45 de 2 de febrero de 1967**.

De allí, que es cierto que los convenios y recomendaciones de la OIT, no tratan de manera expresa el tema del derecho a huelga, a pesar de ser discutido en múltiples ocasiones en el seno de esta organización, pero sin que la misma elabore convenios o instrumentos internacionales respecto a este tema. Pero, se ha dejado sentado que esto no conlleva al desconocimiento de la OIT de dicho derecho, pues, no deja a un lado la obligación de garantizar un ámbito de protección al ejercicio dicho derecho. Igualmente, debemos hacer énfasis en dos resoluciones de la propia Conferencia Internacional del Trabajo, las cuales establecen pautas para la política de la OIT, donde se reconoce el citado derecho fundamental, siendo una de éstas, la Resolución sobre la abolición de la legislación antisindical en los Estados miembros de la OIT (adoptada en 1957), donde concretamente se instó a que se adecuara las legislaciones nacionales, en el sentido de asegurar el ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales, entre estos el derecho a huelga.

Dentro de este mismo orden de ideas, podemos mencionar la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con los derechos civiles, adoptada en 1970, donde se invita al Consejo de Administración a que recomendara al Director General una serie de iniciativas, para instaurar nuevas medidas destinadas a lograr el respeto pleno y universal de los derechos sindicales en su sentido más amplio, entre otros el derecho a huelga.

Así, que por medio del citado convenio dos de los organismos de aplicación de las normas de la OIT (Comité de Libertad Sindical, desde 1952 y la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones, desde 1959), en numerosas ocasiones han reconocido el derecho a huelga como derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones.

Asimismo, se ha establecido que el derecho a huelga es uno de los medios legítimos fundamentales con que cuentan los trabajadores y sus organizaciones, para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales; por consiguiente, la huelga es considerada como una suspensión del trabajo, por breve que sea la misma, con la finalidad de obtener reivindicaciones de carácter laboral, sindical y en última instancia de carácter político.

Observemos concretamente lo que el Convenio 87 de la OIT, establece respecto a los referidos derechos fundamentales.

"Artículo 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes".

"Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su

administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”.

“Artículo 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.

“Artículo 8

...

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio”.

“Artículo 10

En el presente Convenio, el término [organización] significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.”

“Artículo 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”.

Por otro lado, el derecho a la huelga encuentra un reconocimiento expreso, en las siguientes disposiciones internacionales:

a) Carta de la OEA o Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Buenos Aires), específicamente en el artículo 45 c, aprobado por nuestro país mediante Decreto de Gabinete No.11 de 22 de enero de 1969, y cuya entrada en vigencia se da para Panamá el 27 de febrero de 1970.

Veamos el contenido del artículo 45 c de la citada Carta.

“Artículo 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

...

c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como

urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva **y el de huelga** por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva; ...” **(Las negritas son nuestras)**

b) La Carta Americana o Carta de Garantías Sociales (artículos 26 y 27), cuyo contenido es siguiente:

“Artículo 26

Los trabajadores y empleadores sin distinción de sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos, que, a su vez, puedan federarse entre sí. Estas organizaciones tienen derecho a gozar de personería jurídica y a ser debidamente protegidas en el ejercicio de sus derechos. Su suspensión o disolución no puede imponerse sino en virtud de procedimiento judicial adecuado.

Las condiciones de fondo y de forma que se exijan para la constitución y funcionamiento de las organizaciones profesionales y sindicales no deben coartar la libertad de asociación.

La formación, funcionamiento y disolución de federaciones y confederaciones estarán sujetos a las mismas formalidades prescritas para los sindicatos.

Los miembros de las directivas sindicales, en el número que fije la respectiva ley, y durante el período de su elección y mandato, no podrán ser despedidos, trasladados de empleo, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, sino por justa causa, calificada previamente por la autoridad competente”.

“Artículo 27

Los trabajadores tienen derecho a la huelga. La Ley regula este derecho en cuanto a sus condiciones y ejercicio”. **(Las negritas son nuestras)**

c) Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8.1 b). Este Protocolo fue aprobado por Panamá mediante Ley 21 de 22 de octubre de 1992, y cuya entrada en vigencia para nuestro país se da a partir del 16 de noviembre de 1999.

El contenido del mencionado artículo 8 1 b, es del tenor siguiente:

**“Artículo 8
Derechos Sindicales**

1. Los Estados partes garantizarán:

...

b. El derecho a la huelga”. (Las negritas son nuestras)

d) **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)**, en el artículo 8, numeral 1 d., que a su vez ha sido ratificado por Panamá por medio de la Ley 13 de 27 de octubre de 1977 y entró en vigencia para nuestro país el 8 de junio de 1977. Además, constituye un acuerdo reconocido universalmente, como manifestamos anteriormente.

El artículo 8. 1. d del PIDESC, dice lo siguiente:

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

d) **El derecho de huelga**, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. **(Las negritas son nuestras).**

De las citas anteriores, se puede deducir que nuestro país no sólo ha reconocido en su derecho interno los ya mencionados derechos fundamentales, puesto que, al igual que otros Estados del continente Americano, ha suscrito convenios relativos al reconocimiento de los mismos, y a su vez desde el punto de universal también lo ha suscrito, como se deja sentado al adoptar las disposiciones contenidas en el PIDESC.

Además, estas normas supranacionales en su gran mayoría han sido aprobadas mediante leyes, lo que demuestra la intención de nuestro país de no sólo reconocer estos derecho en nuestra Carta Fundamental, pues, adquirió el compromiso internacionalmente por medio de estos convenios, de respetar estos derechos, por cual, no pueden ser desconocidos los mismos.

Sin embargo, a pesar de la adopción de todos los convenios antes descritos, la decisión mayoritaria le ha dado mediante interpretación directa al Tratado de Neutralidad predominio de éste sobre las demás normas supranacionales, sin importarle el desconocimiento total de un derecho humano que recoge expresamente nuestra Constitución, en su artículo 69. Es decir, se aplicó directamente el contenido del Tratado de Neutralidad, cuestión que no es procedente, puesto que, en reiterados pronunciamientos del Pleno, se ha dejado claro que los convenios suscritos por nuestro país sólo tienen rango de ley, pues, sólo de forma excepcional pueden llegar a tener rango constitucional, específicamente al ser normas supranacionales que contengan derechos humanos, contenido que si poseen las normas internacionales que sustentan mi posición, más no así el Tratado de Neutralidad.

2) La tesis que plantea la constitucionalidad de las frases demandadas en virtud del contenido de los preceptos inmersos en el Título XIV de la Constitución Nacional (El Canal de Panamá).

La posición de la mayoría en este tema, consiste en declarar constitucional las frases de los artículos demandados, en virtud de la aplicación de dos principios de interpretación constitucional, tales como el de unidad de la constitución y el de concordancia de las normas constitucionales. Precisamente, según la mayoría estos principios han sido utilizados en esta ocasión, para interpretar conjuntamente el contenido de las normas constitucionales que contienen derechos fundamentales y los preceptos relativos al Canal de Panamá contenidos en el Título XIV de nuestra Constitución.

Así, opinan que de los artículos relativos al Canal de Panamá, se desprende el compromiso de nuestro país de mantener abierto de manera continúa e ininterrumpida nuestro Canal, para el uso de todas las naciones del

mundo, en virtud del compromiso adquirido en los Tratados Torrijos Carter y el Tratado de Neutralidad, por lo cual, es prohibido la huelga. Empero, no comparto esa posición, pues, coincido plenamente con la opinión de la Procuraduría de la Administración, ya que sobre la base de esta decisión mayoritaria se le desconoce a los trabajadores del Canal de Panamá, el derecho a huelga como mecanismo reivindicador de sus derechos laborales y sindicales.

De igual forma, más que llevar a cabo una interpretación conjunta de las normas constitucionales aducidas por el activador constitucional, y de las contenidas en el Título relativo al Canal de Panamá, lo que se ha hecho es interpretar aisladamente estas últimas, porque, concretamente lo que predomina es la interpretación aislada de los artículos 315 (El Canal de Panamá... **permanecerá abierto** al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves...); del 322 (En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna).

De allí, que es cierto que en el tratado del Canal y en el de Neutralidad, se estableció la obligación de nuestro país como propietario y operador de la vía interoceánica de mantener la misma funcionando permanentemente a partir de las doce medio día del 31 de diciembre de 1999, como se mantuvo en la época que era operada por manos estadounidenses, por lo que se expidieron los preceptos antes citados. Pero, en esta ocasión no se toma en cuenta que a partir de la reversión de dicho Canal, empezó una nueva etapa, la cual ha conllevado ciertas transformaciones, que no sólo incluye la modernización de la vía interoceánica, también involucra la parte normativa que rige la Autoridad del Canal de Panamá.

Siendo así, manifiesto que la implementación del texto constitucional, como bien señala la decisión mayoritaria, responde a un amplio consenso entre diversos sectores de la sociedad, en virtud a la importancia de la vía interoceánica, pero no

se puede desconocerse que por otro lado se ha mantenido dentro de la parte dogmática de la Constitución, derechos fundamentales, como el derecho a huelga y la libertad sindical, para todo tipo de trabajadores incluyendo a los trabajadores del Canal de Panamá.

De tal forma, que no es correcto a nuestro juicio señalar que luego de la implementación de los métodos de interpretación antes citados, al examinar el contenido de los preceptos fundamentales descritos en los párrafos que anteceden, es constitucional que se prohíba el derecho a huelga, por ende, llamar a huelga o participar en huelga, así como reducir en grado o salario como sanción, y revocación del reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92 del cuerpo normativo acusado.

Desde nuestra perspectiva, a diferencia del contenido de las normas constitucionales contenidas en el título XIV, el artículo 69, si es claro al establecer expresamente lo siguiente:

“Se reconoce el derecho a huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine”.

Así, que es cierto que los artículos contenidos en el citado título XIV, establecen una denegación respecto a la interrupción en el funcionamiento del Canal de Panamá, pero no establecen expresamente la prohibición a la paralización que lleven a cabo los trabajadores para reclamar reivindicaciones laborales o sindicales, es decir, el derecho a huelga.

Igualmente, la expresión huelga no necesariamente, es sinónimo de cierre o paralización, ya que la huelga responde a un mecanismo aceptado universalmente, que conlleva las acciones pacíficas y dentro del margen de la ley, con la finalidad de que sean reconocidas las exigencias de la masa obrera, tanto

del sector público como privado. Es decir, la huelga es reconocida universalmente, como un mecanismo utilizado por organizaciones de trabajadores en búsqueda del reconocimiento de reivindicaciones laborales; además, es un tema superado que el mismo no es derecho absoluto, ya que puede ser sometido a ciertas restricciones, en búsqueda que el servicio público que se preste, no se vea del todo afectado, pero sin desconocerle a los trabajadores este derecho.

Justamente, el tema del derecho a huelga no es nuevo para el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, ya que existen precedentes, tales como los fallos de 7 de marzo de 1950, 5 de diciembre de 1963 y más recientemente el de 23 de marzo de 1999.

Básicamente, en todos los fallos antes descritos se dejó claro que el derecho huelga ostenta rango constitucional desde la constitución de 1941, pero sin reconocer la misma cuando se hiciese por solidaridad y en las empresas de servicios público, eliminándose la primera prohibición en la Constitución de 1946. No obstante, en el referido fallo de 1950, bajo interpretación se declaró inconstitucional el artículo 321 del Código de Trabajo vigente a esa fecha y que prohibía la huelga en los servicios públicos, pues, la normativa constitucional era clara al sólo establecer una restricción para estos casos, más no así una prohibición. De la misma forma, se señaló que las restricciones que la Ley le impusiera a este derecho nunca debían ser enfocadas a eliminarlos, ya que sólo podían ser creadas para regularlos, y así restringirlo, con la finalidad que nunca se dejara de prestar los servicios públicos totalmente por causa de la huelga.

Por su parte el Pleno, en el fallo de 1963, dijo claramente que: " el ejercicio del derecho a huelga reconocido en ese entonces en el artículo 68 de la Constitución, se ha visto ya, no está sujeto a condición alguna. Su plenitud como única limitación la que la ley determine de los servicios públicos". Posición que

183-

tuvo como consecuencia, que se reconociera que el artículo 336 del Código de Trabajo de esa época, implicaba una disminución de este derecho, contrario al contenido del artículo 70 que contenía en esa época el derecho a huelga.

Por su parte en el fallo más reciente (23 de marzo de 1999), fueron planteados los fallos que anteceden, y se llegó a la conclusión que históricamente, la huelga es el mecanismo reconocido universalmente para las luchas reivindicatorias de los trabajadores, por lo cual, no puede ser abolido, ya que sólo está sujeto a restricciones legales. Además, nos dice que al invocarse una infracción a una norma fundamental de orden social, el examen que debe llevarse a cabo tiene que ser minucioso, para proteger el derecho tutelado, situación que no se da con la errónea interpretación que realiza la mayoría.

En otro orden de ideas, no hay que perder de vista que desde el plano constitucional existen derechos de los trabajadores que son irrenunciables, y precisamente a nuestro juicio, el derecho a huelga y la libertad sindical son parte de estos, lo que desvirtúa la tesis que estos derechos fueron cedidos por los trabajadores en el momento de transición del Canal de manos estadounidenses a manos panameñas.

A la par, tal como expresa la accionante constitucional el artículo 71 de la Constitución así lo contempla, y cuyo tenor es el siguiente:

“Son nulas y por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor de trabajador...”

Por consiguiente, se puede percibir de la cita que efectivamente aún cuando se ha pretendido traer a colación la manifestación de representantes sindicales respecto a prohibición de la huelga, en la mesa discusión del Título Constitucional referente al Canal de Panamá, de acuerdo al precitado precepto

constitucional no implica obligación alguna de renunciar los trabajadores a su derecho de llevar a cabo acciones tendientes a la obtención de mejores condiciones laborales y sindicales, por medio precisamente de la cesación de su actividad laboral.

De la misma forma, se ha señalado que a lo largo de la vida operativa del Canal de Panamá, los trabajadores han tenido presente la prohibición de la huelga, sin llevar a cabo acciones de este tipo y que así se dejó plasmado en la discusión y aprobación del Título XIV, pues, no podemos olvidar que ha pasado menos de diez años desde que nuestro país asumió la administración de la vía interoceánica; por lo cual, esto no puede tomarse como marco de referencia, ya que no parece acertado afirmar que esa aceptación responde al querer absoluto de la masa trabajadora, porque sólo era producto de la voluntad de ciertos sectores de la sociedad en un escenario político histórico determinado.

A la fecha de la firma de lo Tratados Torrijos Carter, la participación de empleados de nacionalidad panameña, en la fuerza laboral utilizada en el Canal de Panamá, era distinta a nuestra realidad actual. Pues, con la firma de dicho Tratado se establecen elementos fundamentales en materia laboral, los cuales son destinados a la transferencia de la vía interoceánica, por consiguiente, se exige mayor participación de nacionales para operar y administrar el Canal. Además, se exige la preferencia en la contratación de panameños, se establecen ciertos límites para la contratación de extranjeros, lo que trae que se lleve a cabo un plan intensivo de capacitación de ciudadanos panameños, para prácticos, capitanes de remolcador, aprendices, movilidad ascendente, internos de carreras y de desarrollo gerencial. Esto a su vez, trajo consigo que se considere que se ha logrado cubrir en un 97% de participación panameña al momento de la transferencia, si se toma en cuenta los datos de 1979. (Ana María de Chiquiliani.

Directora de Recursos Humano de la ACP. La Fuerza Laboral en el Canal de Panamá. Revista Debate, Edición No.7)

Por otro lado, recordemos que antes de la firma de los Tratados Torrijos Carter, la administración del Canal estaba en manos estadounidenses, por lo que la historia refiere continuos relatos de abusos y discriminación que sufrían los trabajadores que no eran de nacionalidad estadounidense o de descendencia europea. De acuerdo al autor **Gerardo Maloney (El Canal de Panamá y los Trabajadores Antillanos. Panamá 1920: Cronología de una lucha. Ediciones Formato, Universidad de Panamá)**, las personas ignoran que las huelgas en la franja canalera durante su construcción y su posterior inauguración se daban aún cuando todavía no era reconocido totalmente este derecho a nivel internacionalmente, pues, de estos datos históricos se puede hacer referencia de los hechos ocurridos en 1880 durante la construcción del Canal Francés, posteriormente 1881, 1895, 1904, 1907, de 1916, 1920 y 1970.

Justamente, dice el autor que la distinción en virtud de la raza a la que hago referencia en unos de los párrafos que anteceden, dio paso a dos clases de obreros, los "gold roll" y los "silver roll", siendo los primeros los compuestos por ciudadanos estadounidenses y europeos, mientras que la segunda categoría y por ende de menor distinción, lo serían los compuestos por antillanos y las otras personas no pertenecientes a la clases que integraban la primera categoría. De este modo, es de gran importancia hacer referencia a los datos que constan en las memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, donde ha quedado registrado hechos como la huelga de 1916, realizada por trabajadores del Canal de Panamá, donde se trato de impedir en la estación de ferrocarril de Panamá, la salida de algunos obreros que se dirigían a sus lugares de trabajo, movimiento que fue sofocado por la autoridades nacionales, con la aplicación de arrestos y deportación de los principales dirigentes de la huelga.

Las solicitudes hechas por los huelguistas de esa época, estaban enfocadas en la que según ellos, son las que tienen siempre todos los que son explotados, ya que decían que se les trataba mal, se les debía un salario insuficiente para vivir, se les suministraba una comida de baja calidad y se les quería rebajar el ya muy rebajado salario, situación que a su juicio iba en contra de su dignidad humana, por lo que sus reclamaciones eran justas y razonables.

La huelga de 1916, aún cuando no fue de gran magnitud, se constituyó un eje importante en las aspiraciones de ciertos sectores de los trabajadores canaleras, es decir, los menos favorecidos, dando paso en el año de 1920 a un movimiento mayor, porque, en ese mismo año se decretó un aumento de salario de 2 centavos por hora para los "silver roll", pero estos insistían en un aumento de 7 centavos, presentando a la vez un pliego de cargos, que fue rechazado de plano, por el gobernador de la Zona del Canal de Panamá, Chester Harding, situación que trajo como consecuencia que el día 24 de febrero de 1920 bajo el liderazgo de los dirigentes Preston Stoute y Samuel Innis, un grupo considerable de trabajadores decretarán la huelga, haciéndola efectiva los trabajadores manteniéndose en su casa.

De acuerdo al citado autor, los puntos planteados por los huelguistas eran aspiraciones laborales, que tenían como objetivo alcanzar las siguientes reivindicaciones laborales:

1. Aumentos salariales de siete centavos la hora.
2. Protección a los empleados con más de un mes de servicios.
3. Establecimiento de una escala salarial de acuerdo con el tipo de trabajo.
4. Igualdad de salario para las mujeres.
5. Jornada de 8 horas.
6. Un día de asueto para compensar las labores efectuadas en domingo o días

feriados.

7. Investigación en caso de despido y reintegración del trabajador y compensación si la causa del despido era injustificada.

8. Preaviso para todos empleado que fuera despedido.

9. Libertad a los empleados de participar en las organizaciones gremiales.

10. Que toda investigación a los empleados debería ser realizada en presencia de un representante legal del trabajador.

11. Ningún empleado debería ser despedido por reducción de fuerza, ni reemplazado.

Cuenta el autor que los resultados fueron nefastos, ya que el 26 de febrero muchos de los trabajadores huelguistas fueron cesados en sus puestos de trabajo y reemplazados por otros, que cobrarían menos del sueldo que estos recibían, lo que significó una derrota apoteósica de la lucha de los trabajadores, que no sólo terminó ahí, ya que dirigentes como Preston Stoute, jamaicano nacionalizado panameño fue expulsado de nuestro país. Igualmente, estos hechos incidieron en la economía nacional, porque estos trabajadores al quedar cesados no pudieron pagar el alquiler de las viviendas que habitaban, lo que fue aprovechado por los dueños para sacarlos de éstas y aumentar los cánones de arrendamiento, trayendo lo se conoce como la huelga inquilinaria de 1925.

Pero las luchas de los trabajadores no terminaron con este suceso, ya que en el caso de los trabajadores antillanos que pertenecían al Patrón Plata o Silver Roll, continuaron con sus luchas para obtener mejores condiciones laborales, por eso en 1924, Samuel White crea la Asociación de Empleados de Ascendencia Antillana en la Zona del Canal, organización que luchó por 25 años por estos mismos objetivos y la discriminación racial. Hasta que en el año de 1946 los obreros antillanos fundaron el Local 913, para seguir su lucha, logrando entre otras cosas, 1. La eliminación de los letreros "humillantes" de Gold y Silver Roll, 2.

Aumentos salariales entre 0.12 centavos y 25 centavos para muchos empleados del Patrón Plata; 3, Semana laboral de 40 horas; 4. Licencia de maternidad, 5. Sistemas de quejas para resolver las demandas y disputas y 6. Mejoras en el sistema de jubilación

Posteriormente, fueron creándose otras organizaciones que siguen con la lucha laboral (en 1950 el Local 900 y en 1954 el Local 907). Pero, esto no sólo implica a los empleados del Patrón Plata o los trabajadores antillanos, ya que en la década de los 70, del siglo pasado, los prácticos del canal, que en su mayoría eran estadounidenses, declararon un "Sick Out", que casi paraliza el canal y que no era más que una ausencia por enfermedad planeada.

Todo lo antes narrado, me deja claro que no se puede desconocer el deseo que siempre a estado latente dentro de la masa trabajadora de la vía interoceánica de llevar a cabo acciones tendientes a mejorar su condición laboral, puesto que, a lo largo de la historia que involucra la construcción del Canal de Panamá, así como su posterior apertura a todas las naciones del mundo, no todo ha sido fácil para ellos, ya que han tenido que superar obstáculos naturales y sociales para que el Canal sea un realidad. Además, han sufrido desde abusos propios de la época de la esclavitud, hasta castigos como la deportación o penas de prisión, por el sólo hecho de exigir un mejor trato como ser humano y por ende, como trabajador.

Ahora bien, hace poco tiempo la vía interoceánica está en manos panameñas y el porcentaje de trabajadores nacionales abarca casi el 100% de la masa trabajadora, los cuales gozan de privilegios que no han sido obtenidos de un día para otro, sino de la lucha constante de varias generaciones de panameños y extranjeros que participaron en la construcción y operatividad de la vía interoceánica . Personas que no sólo dieron su gota de sacrificio, sino su libertad y hasta su propia vida para que sus derechos fueran reconocidos, en tiempos donde

no estaban consolidados en el ámbito internacional los derechos civiles y humanos, como lo están en la actualidad.

Aunado a lo anterior, la normativa legal y constitucional designada para esta empresa pública es meramente interna, pero estableciendo el Constituyente mucho antes el reconocimiento del derecho a huelga y la libertad sindical, que las normas rectoras de esta institución, como derechos fundamentales de los trabajadores del sector privado y público, derechos que deben ser reconocidos en la vía interoceánica, mucho más ahora cuando la mayoría de trabajadores son de nacionalidad panameña después de tantas luchas, que no sólo implica a la masa trabajadora, sino a varios sectores de la sociedad panameña, situación que no entraremos a profundizar por tener dedicado su propio espacio en la historia nacional.

Por último, es necesario agregar en este apartado, que es de gran importancia recordar que, nos encontramos en pleno siglo XXI, donde todo se encuentra en una constante transformación, pues, hasta el mismo Canal de Panamá está siendo objeto de una modernización, que incluye la construcción de un tercer juego de esclusas, y cada vez es más notorio el nacimiento de derechos fundamentales, así como el fortalecimiento de los ya existentes, por parte de los Estados democráticos, lo que me lleva a pensar que no es posible que se establezca en la decisión mayoritaria la prohibición del derecho a huelga a los empleados del Canal de Panamá, en virtud del cumplimiento de dos Tratados.

3). La tesis que establece la obligación de nuestro país de cumplir con lo establecido en el Tratado de Neutralidad.

Es a nuestro criterio totalmente incorrecta la tesis que establece la obligación de mantener nuestro país continúa e ininterrumpidamente abierta la vía

interoceánica, en virtud del compromiso adquirido por el Tratado de Neutralidad, y por ende, es viable la prohibición de la huelga a los trabajadores canaleros, porque se pierde de vista que la intención contenida dentro del mencionado tratado, es expresar a la comunidad internacional que el Canal de Panamá, es totalmente neutral en caso de surgir un conflicto bélico, garantizando su funcionamiento en tiempo de paz y de guerra.

Dicho en otros términos, en nada tiene que ver la obligación que tiene nuestro país de mantener abierto el Canal aún en tiempo de guerra, para todas las naciones, sin importar que éstas se encuentren participando de la misma, en virtud de la imparcialidad que asume nuestro país con la firma del Tratado de Neutralidad y de sus reservas y contrareservas, con el reconocimiento del derecho de huelga y la libertad sindical.

Entonces, se ha perdido de vista el verdadero significado que conlleva la neutralización del Canal de Panamá, estatus que no sólo ha sido recogido con el Tratado de Neutralidad, puesto que, también fue recogido dentro del Tratado Hay – Bunau-Varilla.

Precisamente, para el autor Modesto Seara Vásquez, la Neutralidad, se “puede definir como la institución relativa al estatuto de los Estados que no participan en una guerra; y su contenido es el conjunto de normas jurídicas que rigen las relaciones entre los beligerantes y los Estados que permanecen fuera del conflicto.” (Modesto Seara Vásquez. Derecho Internacional Público. Editorial Porrúa, S.A., pag. 410.)

Por su parte el Doctor Harmodio Arias Madrid, en un artículo publicado en la Revista Lotería, al llevar a cabo un pronunciamiento sobre el tema, nos señala que inicialmente no era aceptado este concepto en el seno de las naciones

constantemente beligerantes, porque se resistían a aceptar que existieran naciones que no participaran en estos conflictos, por adoptar una posición de imparcialidad, pues ellos esperaban que estos Estados contribuyeran de alguna manera con el conflicto, pues, por encontrarse cercano al territorio donde se desarrolla la actividad bélica, lo correcto era que participaran en ella y de no ser así se consideraban enemigos.

Sigue diciéndonos el Doctor Arias que, los constantes cambios que se dan a partir del transcurso de los siglos, trae consigo el desarrollo del principio de imparcialidad de parte de aquellos Estados ajenos a la guerra, lo que en definitiva en la actualidad ha sido considerado como el conjunto de reglas que integran ese principio, y a la vez se constituyó como uno de los capítulos más importante del Derecho Internacional. Así, se establece por parte de la doctrina, que una nación es libre de abstenerse a participar de un conflicto, situación que conlleva a mantenerse neutral, pues, no participa en la contienda hasta el punto de mantener relaciones pacíficas con los estados beligerantes.

Además, el precitado autor nos habla que la condición de neutralidad que asume un Estado, se da generalmente en tiempos de guerra, pero a la vez existen Estados y cosas que adoptan un carácter neutral, sin tener la opción de entrar en la lucha o abstenerse de la misma; de allí, que los Estados o cosas neutralizadas y el proceso por el cual ha adquirido este estatus se conoce como neutralización. Igualmente, nos dice que esto no es nuevo, ya que los antecedentes se remontan al siglo XIX, con la convención suscrita el 20 de noviembre de 1815 por Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, las cuales declararon su reconocimiento formal de la neutralidad perpetua de Suiza, garantizándole la integridad e inviolabilidad de su territorio. En el año de 1939, estas mismas naciones le otorgaron ese mismo estatus a Bélgica, además en 1867 el Gran Ducado de

Luxemburgo, recibe de parte de Gran Bretaña, Austria, Francia, Prusia y Rusia, de manera perpetua su neutralidad.

De igual forma, han adquirido este estatus también los médicos y enfermeras que asisten a los enfermos y heridos en tiempos de guerra, aún cuando estén en servicio del enemigo, en virtud de la Convención de Ginebra de 1864. Existen otros ejemplos de neutralización, como lo es el Canal de Suez, que al igual a nuestro Canal, la neutralización se da para garantizar en todo tiempo y para todas las naciones el uso libre de la vía acuática. De allí, que la huelga debidamente apegada a una normativa establecida, no puede ser tomada como una actuación de carácter beligerante que puede ser catalogada como una violación a determinado pacto donde sé acorde la neutralización o neutralidad de determinado territorio.

Lo anterior quiere decir, que en el Canal de Panamá, siempre que se encontrara debidamente regulada la huelga, a mi juicio no puede catalogarse como una violación ni al Tratado Torrijos Carter, ni al Tratado de Neutralidad, porque de acuerdo al concepto de neutralidad ya comentado, no implica que el Estado suscriptor tenga que desconocer una garantía fundamental, para que se entienda como cumplido dicho pacto. Pues, por esa razón manifiesto que en el caso de la huelga lo correcto era que se reconociera este derecho, pero limitándolo legalmente, con la finalidad que a su vez se garantice la prestación del servicio público, tal como lo establece el artículo 69 de la Constitución.

Asimismo, la neutralidad lo que implica es la posición que debe adoptar un Estado, frente a la Neutralización de su territorio o parte de éste, así como el respeto de los demás Estados, por la decisión adoptada por éste, sin que sea necesario que el convenio donde se establece esto sea suscrito por todos las naciones, ya que sólo basta que algunas naciones lo reconozcan, como es el caso

del Tratado de Neutralidad que a la fecha ha sido suscrito por alrededor de 41 países.

De tal forma, que puedo colegir respecto a este tema manifestando, que al examinar los ejemplos de neutralización, específicamente en porciones de mar o tierra, como vendría ser el Canal de Panamá, el propósito de éste estatus que se asumen por los respectivos tratados, es el de restringir el derecho de un Estado beligerante a usar dichas vías como territorio beligerante. Pues, nuestro Canal es de interés internacional, ya que brinda un servicio a la comunidad internacional y al comercio mundial, lo que trae como consecuencia su neutralización tanto en tiempo de guerra, como de paz.

No obstante, el tema de la neutralidad de la vía interoceánica, se ha utilizado equivocadamente para fundamentar la prohibición de la huelga, así como la restricción de la libertad sindical de los trabajadores de esta institución pública, ya que se dice que la neutralización trasciende nuestras fronteras, por ende, el contenido de dicho Tratado está por encima de la normativa interna con la que cuenta nuestro país. Esta situación de ser examinada en estricto derecho, no puede ser aceptada, ya que en reiterados pronunciamientos del Pleno, se ha dejado sentado que las normas de derecho internacional aún cuando sean ratificadas por nuestro país, situación que se da mediante Ley, no están ni al mismo nivel de las normas contenidas en la Constitución Nacional, salvo excepciones (tratados de derechos humanos), ni mucho menos por encima de ésta.

Tampoco comparto la tesis que señala que las normas nacionales no pueden ser invocadas, puesto que, esto sería contrario al compromiso adquirido en los citados tratados, porque es obligatorio el cumplimiento de lo pactado, en virtud del contenido del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969. Además,

se dice que la supremacía de los convenios encuentra su antecedente reconocido en las Reclamaciones de Alabama (Estados Unidos vs Gran Bretaña), donde básicamente se establece que las obligaciones adquiridas por los Estados, no pueden desconocerse "so pretexto del derecho interno".

Aunado a lo anterior, se hace referencia al contenido de las enmiendas y reservas hechas al Tratado de Neutralidad, planteando aspectos históricos relacionados al tema, donde expone la no aceptación expresa de éstas por parte de Panamá y Estados Unidos. Sin embargo, se dice que del contenido de las mismas se desprende la obligación de llevar a cabo los esfuerzos conjuntos para que el Canal permanezca abierto, lo que significa, que sobre la base de esto es viable la prohibición de la huelga a los trabajadores canaleros.

Ahora bien, los planteamientos vertidos en los párrafos que anteceden, desde mi punto de vista no pueden ser dirigidos a que sirvan de fundamento para la prohibición del derecho a huelga, pues como manifestamos anteriormente la neutralización de la vía interoceánica no conlleva éste fin, más bien es la abstención del Estado panameño de utilizar la misma a favor o en contra de determinado país; así como el respeto de los demás Estados de la posición adoptada por nuestro país. Además, existe cierta contradicción específicamente al referirse a la Reserva de "Concini", porque por un lado se refiere al contenido de la misma, y a la vez se dice que ésta no fue aceptada por nuestro país, pero más allá de su validez lo que Estados Unidos se asegura, es que el Canal permanezca abierto y seguro a naves de todas las naciones.

Siendo así, no se puede dar validez algo que ni siquiera ha sido aceptado por nuestro país, ni mucho menos señalar que las mismas están por encima del ordenamiento jurídico patrio, que también se ve apoyado por la adopción de nuestro país de normas supranacionales donde se reconocen los citados derechos

fundamentales, por lo que, dicha posición no es correcta desde mi punto de vista, porque como dije anteriormente se aplica directamente el contenido del Tratado de Neutralidad, por encima derechos fundamentales reconocidos expresamente en nuestra Constitución, así como de los compromisos que asume nuestro país con la adopción de normas internacionales de derechos humanos y sociales.

4). El Canal de Panamá como servicio público internacional esencial.

Debo empezar manifestando, que no pongo en duda la importancia de nuestro Canal, tanto para Panamá, como para los intereses de la comunidad internacional, por ser considerado un servicio público internacional, situación que también ha sido expuesta por la mayoría como obstáculo para permitir el derecho a huelga y restringir la libertad sindical.

Desde el punto de vista de los planteamientos emitidos por los organismos de la OIT, es cierto que le corresponde a todo Estado de acuerdo a su realidad, la designación de las funciones que lleve a cabo determinada institución pública, como servicio público esencial, sin tomar en cuenta estrictamente los listados que contienen los tradicionales servicios públicos esenciales que presta el Estado moderno, y que por su naturaleza adquiere dicho carácter. Igualmente, es cierto la denominación que dio la OIT y sus organismos de apoyo respecto a los servicios públicos esenciales y mínimos, llevando a cabo listados donde se puede observar de forma general cuáles son considerados de una u otra categoría.

No obstante, atendiendo precisamente a los postulados de la OIT, no se puede perder de vista que en un sentido estricto no estamos frente a un servicio público esencial, donde la suspensión del mismo pondría en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población. Ante este tema, la Comisión de Expertos de la OIT ha descrito como servicios esenciales, los que presta el sector hospitalario,

los servicios de electricidad, de abastecimiento de agua, servicios telefónicos y control de tráfico aéreo.

Vemos entonces, que independientemente de lo que representa el Canal de Panamá para nuestro país y la comunidad internacional, no se puede decir que el servicio que presta, es esencial, pues la cesación parcial o total del mismo no pone en peligro la salud, ni la seguridad de las personas; pues, definitivamente que la paralización traería consecuencias negativas, que trascendería más allá de nuestras fronteras, específicamente en el plano económico, pero no traería los efectos que trae consigo la paralización de un servicio público esencial, como lo sería una paralización completa en el sector salud, en donde abundan los ejemplos de las huelgas de carácter reivindicativas que han llevado con éxito dichos gremios en nuestro país.

Así, aunque demos por aceptada la tesis que establece que estamos frente a un servicio público esencial, resulta importante destacar que en ese tema tampoco se prohíbe el derecho a huelga, pues, lo que la mayoría de los países han hecho es someterlo a restricciones especiales mediante Ley, lo que garantiza el ejercicio de este derecho, así como la prestación del servicio. Precisamente, como ya he manifestado anteriormente el artículo 69 de la Constitución así lo ha contemplado y la misma OIT al pronunciarse sobre la huelga en los servicios públicos esenciales, ha recomendado la regulación mediante Ley del derecho a huelga, con la misma finalidad.

Justamente, tomemos como ejemplo el caso de huelga en el sector salud donde en muchos países e inclusive el nuestro, se llevan a cabo siempre y cuando se mantenga la prestación del servicio en los casos que ameriten una atención inmediata, lo que nos deja pensando que siendo permitido en nuestro país la huelga en ese sector, que incide directamente en la protección del bien jurídico

tutelado por excelencia (la vida humana), como es posible que en atención a la posición de la mayoría se elimine la posibilidad de los trabajadores de la vía acuática, de también poder contar con este derecho debidamente reglamentado mediante restricciones especiales.

De tal forma, que a mi parecer atendiendo a las características propias del servicio que presta el Canal de Panamá, y al contenido del precitado precepto constitucional las normas demandadas son inconstitucionales, ya que se debió reconocer el derecho a huelga bajo ciertas restricciones establecidas mediante Ley, que garanticen el funcionamiento de la vía.

Existe otra razón que me aleja de la decisión mayoritaria y nos es más, que la posición que establece que el derecho a huelga consagrado en el artículo 69, debe ceder ante el contenido del Título XIV, por las razones ya expuesta. A mi juicio esto es preocupante, porque puede dar pie que en futuras ocasiones donde se examine la constitucionalidad o no de una norma, decreto, acuerdo, que tenga que ver con el Canal de Panamá, respecto a la infracción de cualquier otra garantía fundamental establecida en la parte dogmática la Constitución, tenga nuevamente predominio la tesis que ahora plantea la decisión mayoritaria.

Lo anterior quiere decir, que la decisión mayoritaria tomada en el presente negocio constitucional, podría servir de base nuevamente para desconocer otra garantía fundamental contenida en nuestra Constitución, so pretexto del servicio público esencial que presta el Canal, del contenido del predominio del Título XIV de la Constitución frente a otros preceptos constitucionales, así como el compromiso adquirido en los Tratados Torrijos – Carter y el de Neutralidad. Pues, se podría traer varios ejemplos a colación sin alejarnos del plano laboral, entre estos, la maternidad de la mujer trabajadora (art. 72); el derecho a contar con

jornada de trabajo y un período de vacaciones (art.70), un salario mínimo (arts. 65 y 66), e igualdad de salario (art. 67).

5. La restricción de la Libertad Sindical y la Reducción en grado o en salario.

Luego de la posición que he expuesto a lo largo de los puntos que anteceden, también debo manifestarme en contra de la posición que establece como constitucional la frase contenida en el numeral 5 del artículo 113 de la Ley No. 19 de 1997 (revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92), la cual a nuestro juicio es inconstitucional, por infringir el contenido del artículo 68 de la Constitución, porque comparto la opinión de la Procuradora de la Administración, que establece que la norma constitucional citada expone con claridad el supuesto en el que se puede disolver un sindicato (cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare un tribunal competente mediante sentencia firme).

Definitivamente, que le asiste la razón la agente de la Procuraduría de la Administración, porque la aplicación del numeral 5 del artículo 113, en concordancia con el artículo 92, no es acorde con la norma constitucional, ya precisamente uno de los fines de los sindicatos, es la lucha para la obtención de reivindicaciones laborales, la cual se lleva a cabo tradicionalmente a través de la cesación laboral, es decir la huelga. De tal forma, que es clara la inconstitucionalidad de la frase demandada, en virtud a la restricción de la libertad sindical de las organizaciones sindicales debidamente organizadas y autorizadas, puesto que, con esto se elimina su brazo de acción en los esfuerzos de la masa trabajadora.

Mi posición también es sustentada bajo el contenido del artículo 4 del Convenio 87 de la OIT, que expresa que: “Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”.

De allí, que también puedo señalar que la facultad dada por la presente disposición demandada a la Junta de Relaciones Laborales (revocación del reconocimiento dado a una organización sindical), a mi juicio significa disolver una organización sindical, lo que no es posible mediante una autoridad administrativa, ya que de acuerdo al precitado precepto constitucional, esta facultad es exclusiva de autoridad jurisdiccional dentro del respectivo proceso judicial. Además, la disolución o la revocación del reconocimiento, no puede darse a raíz del ejercicio del derecho a huelga, o como establece el numeral 7 del artículo 109, numeral 7 que es del tenor siguiente: *“Para los propósitos del presente capítulo, se consideran prácticas laborales desleales de un sindicato, las siguientes: ... 7. Llamar a huelga o participar en huelga ...”*

Igualmente tenemos que las disposiciones legales citadas, son contrarias al ordenamiento constitucional panameño, así como a las normas internacionales adoptadas por nuestro país, las cuales ya hemos mencionado, pero aún así, la decisión de la mayoría bajo su interpretación considera que las mismas son constitucionales.

Otro punto a tratar, es la frase demandada contenida en el numeral 2 del artículo 100 (reducir en grado o salario), la cual es contrario al artículo 70 de la Constitución, que prohíbe las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador, como sucede con la frase citada, que faculta a la Administración de dicha institución pública imponer este tipo de sanción.

Definitivamente, que no podemos estar de acuerdo con la constitucionalidad de esta norma, pues, es cierto que las actuaciones de los funcionarios públicos pueden acarrear tres tipos de responsabilidad (civil, administrativa y penal), siendo la administrativa de carácter disciplinaria la que nos interesa para el presente proceso, ya que el culpable de una falta debe ser sancionado en virtud del poder sancionatorio que tiene la Administración, con sanciones que pueden ir desde una amonestación, hasta la pérdida del empleo, pero reducirle el grado o salario, jamás puede ser, ya que estos son derechos adquiridos por los trabajadores a lo que se refiere la precitada norma constitucional, y que deben mantenerse a lo largo de la relación laboral.

Además, este tipo de sanción nunca puede ser aplicado a un trabajador por llevar a cabo el ejercicio de dos derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución, como lo es el derecho a huelga y a la libertad sindical, situación que hace que la citada disposición legal demandada, sea inconstitucional.

Debo concluir manifestando, que la posición adoptada por la mayoría, se desprende que las disposiciones legales y reglamentarias destinadas al Canal de Panamá, así como el Título XIV de la Constitución están por encima del resto del contenido de las normas fundamentales, y del compromiso adquirido en convenios internacionales de derechos humanos adoptados por nuestro país. Situación que a mi parecer trae consigo que la Autoridad del Canal de Panamá y sus trabajadores encuentran una realidad jurídica distinta a la que rige para el resto de los habitantes de la República de Panamá.

Todo lo anterior, me lleva a estar en desacuerdo con la decisión asumida por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Constitucional, por consiguiente, SALVO EL VOTO.

**SALVAMENTO DE VOTO
DEL MAGISTRADO ADÁN ARNULFO ARJONA L.**

Con todo respeto y luego de ponderar detenidamente el tema constitucional en controversia, debo manifestar que no comparto la decisión de mayoría por las razones y motivos que expongo a continuación:

I. LA CONSTITUCIÓN ES CLARA:

El derecho de huelga en los servicios públicos puede ser restringido, pero no prohibido (art. 69).

La decisión mayoritaria concluye que es constitucionalmente viable prohibir la huelga en el Canal de Panamá porque el artículo 322 de la Constitución establece que “su funcionamiento no podrá

interrumpirse por causa alguna”, calificando el derecho de huelga como una de sus posibles causales de interrupción. No obstante, esta conclusión soslaya la naturaleza de servicio público del Canal de Panamá, que le sirve de sustento fáctico a la propia disposición constitucional en que se fundamenta la decisión que hoy critico.

La decisión mayoritaria observa correctamente que el artículo 69 de la Constitución, que consagra el derecho de huelga en Panamá, admite “someter [este derecho] a restricciones especiales en los servicios públicos que [la Ley] determine”, lo cual no equivale a prohibirlo. Incluso menciona que dicho precepto es consistente con la historia constitucional del derecho de huelga en los servicios públicos, cuya prohibición fue eliminada por la Constitución de 1946, y que el mismo fue interpretado correctamente **por el Pleno mediante Sentencia de 23 de marzo de 1999, al estimar que “las referidas restricciones especiales no alcanzan a anular el derecho a huelga”**.

En el citado pronunciamiento, el Pleno resaltó en sus motivaciones que **“cuando se invoca la violación de un derecho fundamental de orden social, como lo es el derecho a huelga, la Corte debe ejercitar un cuidadoso escrutinio** sobre la disposición censurada de inconstitucional, **en vías de proteger efectivamente el derecho tutelado”**.

La presente decisión judicial, al no acceder a la inconstitucionalidad, lo que hace en la práctica es erigir una prohibición constitucional inexistente respecto de la huelga en un sector de los servidores públicos. Es una prohibición producto de una interpretación contra un texto constitucional que señala precisamente lo contrario. **No hay prohibiciones constitucionales implícitas, y más cuando ellas implican la vulneración de Derechos Humanos**, como ponderaré más adelante.

A mi modo de ver, el error que comete la mayoría es el de no interpretar conjuntamente los artículos 322 y 69 de la Constitución, de conformidad con el desarrollo legal de este último precepto constitucional, que son las normas contenidas en el Capítulo III (Huelga en los Servicios Públicos) del Título IV (Derecho de Huelga) del Libro III (Relaciones Colectivas) del Código de Trabajo, cuyo artículo 486 deja claro que se refiere a los servicios públicos esenciales. Así pues, tenemos que el artículo 487 de dicho Código prevé la posibilidad de que se declare la huelga en los servicios públicos siempre que la misma se comuniqué “por lo menos con ocho días calendarios de anticipación” y se establezcan **“turnos de urgencia en los centros afectados por la huelga, para que éstos no se paraliquen en forma total.** Dichos turnos se fijarán entre el veinte y el treinta por ciento del total de trabajadores de la

empresa, establecimiento o negocio de que se trate, o en los casos de huelga gremial, de los trabajadores de la misma profesión u oficio dentro de cada empresa, establecimiento o negocio”.

El hecho que el artículo 323 de la Constitución establezca que su Título XIV sólo puede ser desarrollado mediante leyes generales no obsta para que se aplique la normativa laboral antes citada. Incluso si la Ley Orgánica de la ACP hubiese exigido un porcentaje mayor de trabajadores para los turnos de urgencia, siempre y cuando la restricción correlativa del Derecho Humano de huelga hubiese sido proporcional y razonable, tal restricción hubiese sido cónsona con el artículo 69 de la Constitución, que hace inviable prohibir la huelga por la vía legal.

Por tanto, la conclusión del Pleno debió haber sido la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase “se prohíbe la huelga”, contenida en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, puesto que, por ser un servicio público esencial, calificado así por disposición constitucional, la Ley prevé la forma a través de la cual se garantizará su prestación ininterrumpida.

2. La decisión mayoritaria no es compatible con las obligaciones internacionales de Panamá conforme al

Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El Convenio No. 87 de la OIT, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (1948), ratificado por Panamá mediante Ley No. 20 de 29 de enero de 1958 (G.O. 13,470 de 17 de febrero de 1958), establece las siguientes obligaciones pertinentes al derecho a huelga:

“PARTE I. LIBERTAD SINDICAL

ARTÍCULO 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

...

ARTÍCULO 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

...

ARTÍCULO 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.

...

ARTÍCULO 10

En el presente Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.

PARTE II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN

ARTÍCULO 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.” (Énfasis añadido.)

Una de las formas más efectivas en que las organizaciones de trabajadores defienden los intereses de sus agremiados es a través del ejercicio del derecho a huelga. Por consiguiente, al privar del ejercicio de este derecho a un grupo de trabajadores, so pretexto de mantener la prestación ininterrumpida de un servicio público esencial, el Estado panameño, en mi opinión, está incumpliendo con las obligaciones emanadas de las normas internacionales transcritas.

Cierto es que el Comité de Libertad Sindical de la OIT, órgano competente para recibir quejas por presuntas violaciones a

los principios de libertad sindical y de negociación colectiva establecidos en los Convenios de la OIT, ha admitido que “el derecho a huelga puede ser objeto de restricciones, incluso de prohibiciones, cuando se trate de la función pública o de servicios esenciales, en la medida en que la huelga pudiera causar graves perjuicios a la colectividad nacional y a condición de que estas restricciones vayan acompañadas de ciertas garantías compensatorias.” (Cfr. OIT. Casos en que la huelga puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias (Derecho de huelga). Énfasis añadido. Disponible por Internet: http://training.itcilo.it/ILS/foa/library/digestdecisions_es/23119.htm).

Como ya hemos explicado, si nuestra Constitución hubiese prohibido expresamente la huelga de los trabajadores canaleros, no habría lugar a elucubraciones. Sin embargo, por muy esencial que pueda considerarse el servicio público que presta la ACP, **lo cierto es que no cabe tal prohibición, sino una restricción razonable y proporcional de dicho derecho, que mantenga la prestación del servicio en forma ininterrumpida.**

De hecho, el Comité de Libertad Sindical de la OIT no considera que ciertos sectores típicamente vinculados a la actividad

canalera, tales como los puertos (carga y descarga) y los transportes en general, constituyan servicios esenciales. Es más: “respecto de una queja en la que no se trataba de un servicio esencial, el Comité mantuvo que las consecuencias graves a largo plazo para la economía nacional que pudiera tener una huelga no justificaban la prohibición de la misma (OIT, 1984b, 234° informe, párrafo 190).” (Cfr. GERNIGON, Bernard, ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio. Principios de la OIT sobre el Derecho a Huelga, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p. 21. Énfasis añadido. Disponible por Internet:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087989.pdf)

Vale la pena reproducir además la distinción que hace la OIT entre lo que es servicio esencial y servicio mínimo:

“Precisiones terminológicas sobre las nociones de servicio esencial y de servicio mínimo

Antes de proseguir este capítulo será útil aclarar ciertas cuestiones terminológicas, ya que de otro modo puede producirse una comprensión inadecuada de los principios de los órganos de control sobre los denominados servicios esenciales. En ciertos países, la noción de servicios esenciales se utiliza en la legislación para designar los servicios en que no se prohíbe la huelga pero puede imponerse un servicio mínimo de funcionamiento; en otros países, la noción de servicios esenciales se utiliza para justificar restricciones importantes, incluida la prohibición de la huelga, y éste es precisamente el significado de la

expresión “servicios esenciales” para los órganos de control de la OIT cuando la utilizan al formular sus principios. Como se verá más adelante, entre servicios esenciales (donde se puede prohibir la huelga) y los servicios no esenciales (donde no se puede prohibir), los órganos de control de la OIT utilizan un concepto intermedio que es el concepto de servicios “de importancia trascendental” (terminología del Comité de Libertad Sindical) o de “utilidad pública” (terminología de la Comisión de Expertos), que son servicios no esenciales donde a juicio de los órganos de control de la OIT no se puede prohibir la huelga, pero sí imponerse un servicio mínimo de funcionamiento en la empresa o institución de que se trate. A este respecto, la Comisión de Expertos ha señalado que, debido a la diversidad de términos utilizados en las legislaciones nacionales y en los textos sobre este asunto, surge a veces cierta confusión entre los conceptos de servicio mínimo y de servicios esenciales; por consiguiente, es importante definirlos con precisión.

Cuando la Comisión de Expertos utiliza la expresión “servicios esenciales” se refiere únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquellos cuya interrupción puede tener consecuencias para la vida, la seguridad o la salud de la persona, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones, las cuales deberían ir acompañadas, no obstante, de garantías compensatorias. Sin embargo, considera aceptable el “servicio mínimo” en ciertos casos y, concretamente, “en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones” (Ibíd., párrafo 162). Concretamente, la Comisión contempla la posibilidad de imponer este tipo de servicios mínimos en los servicios de utilidad pública (Ibíd., párrafo 179).” Por otra parte, “nada impide a las autoridades, si ellas consideran que tal solución resulta más apropiada a las

condiciones nacionales, el establecer un servicio mínimo en los servicios considerados como “esenciales” por los órganos de control, según los criterios arriba mencionados, donde podrían justificarse mayores restricciones o incluso la prohibición de las huelgas” (Ibíd., párrafo 162).” (GERNIGON, Bernard *et al.*, Op. cit., pp. 22-24. Énfasis añadido.)

Por otro lado, el fallo de la mayoría pretende establecer que el procedimiento para la tramitación de quejas que debe incluirse en las convenciones colectivas, previsto por el artículo 104 de la Ley Orgánica de la ACP, es la garantía que compensa la prohibición del derecho a huelga en la ACP, lo cual no compartimos. Si bien es cierto que el establecimiento de un procedimiento de conciliación y arbitraje es considerado por el Comité de Libertad Sindical como una posible garantía compensatoria de la prohibición del derecho a huelga, no es menos cierto que el artículo 69 de la Constitución no permite que se concrete dicha prohibición. De hecho, la prohibición de la huelga a aquellos servidores públicos carentes de mando y jurisdicción ha sido señalada por el propio Comité de Libertad Sindical de la OIT como una de las más frecuentes formas de incumplimiento del Convenio No. 87 de dicho organismo internacional:

“...las restricciones al ejercicio del derecho de huelga más frecuentes en las legislaciones de los Estados Miembros de la OIT que han ratificado el Convenio núm. 87 son la posibilidad de imponer el arbitraje

obligatorio por decisión de las autoridades o a instancia de una sola de las partes, incluso cuando no se trata de servicios esenciales en sentido estricto ni de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; la imposición de sanciones penales por la organización o participación en huelgas; la exigencia de mayorías excesivas para declarar la huelga como condición de su licitud; la prohibición de la huelga a funcionarios públicos que no ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; la posibilidad de movilizar a los trabajadores en huelga y, en muchos países, la prohibición de la huelga en determinados servicios no esenciales.

La aplicación de las disposiciones legislativas que imponen este tipo de limitaciones al ejercicio del derecho de huelga ha dado lugar también a numerosas quejas ante el Comité de Libertad Sindical, en las que los problemas más recurrentes son la prohibición de la huelga en servicios considerados como esenciales en un país dado, pero que no lo son en el sentido estricto a tenor de los principios de los órganos de control, así como la imposición de sanciones por la realización de huelgas legítimas.” (Ibíd. pp. 56-57. Énfasis añadido.)

Lo transcrito es congruente con nuestra anterior conclusión, en el sentido que el derecho a huelga en los servicios públicos puede ser restringido, mas no prohibido, puesto que ello sería violatorio de los compromisos internacionales asumidos por Panamá en el Convenio No. 87 de la OIT.

Por otro lado, la frase “así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92”, contenida en el artículo 113, numeral 5 de la Ley Orgánica de la ACP, que faculta a la Junta de Relaciones Laborales

para revocar el reconocimiento de organizaciones sindicales que convoquen a los empleados de la ACP a huelga, trabajo a desgano u otra forma de suspensión de labores, también debió ser declarada inconstitucional, toda vez que la revocatoria del reconocimiento de un sindicato equivale a su disolución, ya que el mismo deja de existir en la práctica por no poder cumplir con los fines para los cuales fue creado.

Lo anterior infringe, no sólo el párrafo cuarto del artículo 68 de la Constitución, que prohíbe la disolución de un sindicato por parte del Ejecutivo, **excepto mediante sentencia firme de un tribunal que declare que el sindicato se apartó de sus fines**, sino también el párrafo tercero de la misma excerta constitucional, según el cual basta con su inscripción para que se entienda reconocida su personería jurídica.

En ese mismo sentido, el Convenio No. 87 de la OIT establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.” (Énfasis añadido.)

Por tanto, se produce además la violación del artículo 4 de la Constitución debido al no acatamiento de las citadas normas del Derecho Internacional.

3. La errónea interpretación del Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y el Funcionamiento del Canal de Panamá restringe desproporcionada e irrazonablemente el Derecho Humano de Huelga, cuya protección se encuentra garantizada por la Constitución y los tratados internacionales de Derechos Humanos.

La decisión mayoritaria que no comparto ha cometido el gravísimo error de interpretar, fuera de contexto y restrictivamente, el término “abierto”, contenido en el Artículo II del Tratado de Neutralidad:

“ARTÍCULO II

Panamá declara la neutralidad del Canal para que, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, éste permanezca seguro y abierto para el tránsito pacífico de las naves de todas las naciones en términos de entera igualdad, de modo que no haya contra ninguna nación ni sus ciudadanos o súbditos discriminación concerniente a las condiciones o costes del tránsito ni por cualquier otro motivo y para que el Canal y consecuentemente el Istmo de Panamá, no sea objetivo de represalias en ningún conflicto bélico entre otras naciones del mundo. Lo anterior quedara sujeto a los siguientes requisitos:

(a) Al pago de peajes u otros derechos por el tránsito y servicios conexos, siempre que fueren fijados según lo estipulado en el artículo III, literal (c);

(b) Al cumplimiento de los reglamentos pertinentes, siempre que los mismos fueren aplicados según las estipulaciones del artículo III;

(c) A que las naves en tránsito no cometan actos de hostilidad mientras estuvieren en el Canal,

(d) Al cumplimiento de otras condiciones y restricciones establecidas en este tratado.” (Énfasis añadido.)

A mi juicio, la interpretación correcta de esta norma convencional implica que el régimen de neutralidad previsto por dicho tratado se basa en la premisa de no discriminar, por razón de su pabellón, a las naves de Estado alguno o de sus nacionales, con el propósito de evitar que terceros Estados beligerantes ataquen al Canal de Panamá o al Estado panameño como represalia por haberles discriminado, en caso que se produzca un conflicto armado entre aquellos. Sólo así se podrá mantener el canal “seguro y abierto... tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra”.

Resulta lamentable, por decir lo menos, que la mayoría interprete el Tratado de Neutralidad como si fuese la única normativa internacional aplicable al Canal de Panamá, y como si dicha área continuara siendo una entidad territorial separada del resto del territorio nacional. Ello equivale a dar continuidad a la “mentalidad de enclave” que representó la extinta “Zona del Canal de Panamá”.

Por otro lado, dicha interpretación no se ajusta a las

siguientes reglas de interpretación de los tratados previstas por la Sección Tercera de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ratificada por Panamá mediante Ley No. 17 de 31 de octubre de 1979 (G.O. 19,106 de 7 de julio de 1980), que la propia decisión mayoritaria cita como fundamento, y a la cual nos referiremos bajo el siguiente epígrafe:

“ARTÍCULO 31. *Regla general de interpretación.*

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado:

c) toda forma pertinente de derecho internacional

aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.” (Énfasis añadido.)

“ARTÍCULO 32. *Medios de interpretación complementarios.* Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.” (Énfasis añadido.)

Es así como, la interpretación aislada y restrictiva del Tratado de Neutralidad hecha por la decisión mayoritaria, desconoce el principio *favor libertatis*, incorporado al párrafo segundo del artículo 17 de nuestra Carta Fundamental con la reforma constitucional de 2004, que propugna otorgarle el alcance más amplio posible a los tratados internacionales de Derechos Humanos, uno de los cuales es precisamente el derecho de huelga, que la decisión mayoritaria restringe en forma desproporcionada e irrazonable, como ha quedado explicado bajo los epígrafes anteriores.

Aplicando las dos reglas de interpretación convencional antes citadas, encontramos que el referido principio ha sido reconocido

también por la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Panamá mediante Ley No. 15 de 28 de octubre de 1977 (G.O. 18,468 de 30 de noviembre de 1977), la cual es de obligatorio acatamiento para Panamá por mandato del artículo 4 de la Constitución. Dicha Convención contiene la siguiente norma interpretativa:

“ARTÍCULO 29. *Normas de Interpretación*

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.” (Énfasis añadido.)

Tampoco podemos pasar por alto que la Convención Americana obliga al Estado panameño a desarrollar progresivamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

entre los cuales se encuentran los derechos laborales:

“CAPÍTULO III. *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

ARTÍCULO 26. *Desarrollo Progresivo*

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa y otros medios apropiados.” (Énfasis añadido.)

Finalmente, en desarrollo de los preceptos anteriores, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como Protocolo de San Salvador, ratificado por Panamá mediante Ley No. 21 de 22 de octubre de 1992 (G.O. 22,152 de 27 de octubre de 1992), establece las siguientes obligaciones:

“ARTÍCULO 8. *Derechos Sindicales*

1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar

organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. el derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.” (Subraya la Corte.)

Como colofón, el Estado no puede invocar el cumplimiento de otras obligaciones internacionales, como las emanadas del Tratado de Neutralidad, para justificar la violación de Derechos Humanos reconocidos en otros tratados internacionales, como lo es privar del derecho de huelga a un sector de los trabajadores de los servicios públicos.

La necesidad de mantener el tránsito continuo y abierto de la vía interoceánica no es incompatible con el derecho de huelga, ya que la Constitución establece que este último puede someterse a restricciones. Sin embargo, prohibir la huelga no es someterlo a restricciones, sino vedar el ejercicio del mismo, y

el cumplimiento de una obligación internacional, como las que pueden derivar del Tratado de Neutralidad, nunca puede implicar el desconocimiento de los Derechos Humanos, como he señalado.

Es por ello que insisto en que el estándar mínimo de protección, en esta materia, lo representa el artículo 69 de la Constitución. Siendo así, resulta que el estándar nacional es superior al internacional y no debería ser desmejorado, lo cual es congruente con el principio *favor libertatis*. Lamentablemente, la decisión mayoritaria desmejora dicho estándar mínimo de protección.

4. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados es aplicable al presente caso, pero no por vía directa, sino por mandato del artículo 4 de la Constitución.

Como ya indicamos, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue ratificada en 1979. Dicha Convención establece, en su artículo 4, que la misma “sólo se aplicara a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados”.

Lo anterior no quiere decir en modo alguno que la regla *pacta sunt servanda* no sea vinculante para el Estado panameño. Ciertamente dicha regla es de obligatorio cumplimiento, y por

tanto aplicable al presente caso, pero no por vía del artículo 26 de la Convención de Viena, sino del artículo 4 de la Constitución. Tal como lo manda el artículo 2566 del Código Judicial, lo apropiado hubiese sido entonces confrontar la norma acusada contra este último precepto constitucional, aun cuando el mismo no hubiese sido invocado por la demandante.

Por consiguiente, si bien es cierto que las reglas contenidas en la Convención de Viena pueden ser utilizadas soberanamente por el Pleno, en cualquier momento, para interpretar el sentido y alcance de un tratado internacional -y así lo ha reconocido el suscrito en el epígrafe anterior del presente salvamento de voto-, lo cierto es que dichas reglas no pueden aplicarse en forma directa al presente caso, como erróneamente hace la decisión mayoritaria. Ello es así, por cuanto el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá, al igual que el Convenio No. 87 de la OIT, utilizados como fundamento jurídico de dicha decisión, son anteriores a la ratificación de la Convención de Viena por parte de Panamá.

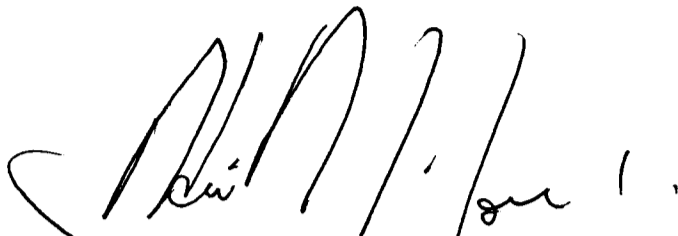
Con sustento en las explicaciones indicadas, estimo que las disposiciones acusadas son contrarias a la Constitución y este Tribunal así debió declararlas.

Como este criterio no es compartido por el resto de los

22*

integrantes de esta Corporación respetuosamente, dejo sentado, en forma categórica que, **SALVO EL VOTO.**

Fecha ut supra.



ADAN ARNULFO ARJONA L.



DR. CARLOS H. CUESTAS G.
SECRETARIO GENERAL