

999-19

RECURSO DE APELACIÓN, INTERPUESTO POR EL LICENCIADO FRANCISCO RIZZO NEIRA, ACTUANDO EN NOMBRE Y REPRESENTACIÓN DE PANAMA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC), CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 167/2019 DE 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019, DICTADA POR LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, DENTRO DE LA DENUNCIA POR PRÁCTICA LABORAL DESLEAL PLD-02/19.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado Francisco Rizzo Neira, actuando en representación de **PANAMA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC)**, ha promovido recurso de apelación contra la Resolución No.167/2019 de 5 de septiembre de 2019, proferida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, dentro de la denuncia por práctica laboral desleal No. PLD-02/19.

I. ANTECEDENTES

El 3 de octubre de 2019, el señor Hercilio Almanza, en su propio nombre presentó una denuncia por práctica laboral desleal contra la Autoridad del Canal de Panamá, alegando como normativa violada la Sección 12.07 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales; el artículo 94 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; en concordancia con el numeral 8 del artículo 108 de dicha ley.

La denuncia se sustenta en que el día 23 de enero de 2018, se presentó una denuncia a través del formulario 2526 de informe de prácticas inseguras o insalubres, a lo cual respondió el Supervisor de la Unidad de Seguridad de Higiene Industrial en nota calendada 18 de enero de 2018, pero

insatisfactoriamente, razón por la cual se elevó la denuncia a la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos, a través de nota de 24 de abril de 2018, y la respuesta también resultó desfavorable.

Posteriormente, el 6 de junio de 2018, se elevó una queja contra la Autoridad del Canal de Panamá, como última instancia en materia de seguridad, de conformidad con el artículo 12 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, pero quien respondió fue el Vicepresidente Ejecutivo de Recursos Humanos, considerando el denunciante que ello, es contrario a la Convención Colectiva, porque dicho funcionario no tenía la facultad legal para realizar tal acción.

De la denuncia se corrió traslado a la Autoridad del Canal de Panamá, el 4 de octubre de 2018, y mediante Nota RHXL-19-21 de 18 de octubre de 2018, dicha entidad contestó medularmente, que la Junta de Relaciones Laborales ha señalado que las causales de una Práctica Laboral Desleal, conllevan la necesidad de indicar las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley que contenga el supuesto derecho alegado que la Autoridad del Canal de Panamá se ha negado a obedecer o a cumplir; y en este caso el señor Almanza intentó alegar la causal descrita en el numeral 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 1997, con un supuesto incumplimiento de la Convención Colectiva.

II. DECISIÓN RECURRIDA Y SU FUNDAMENTO

La Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, a través de la Resolución recurrida, resolvió no admitir la denuncia por práctica laboral desleal presentada por el señor Hercilio Almanza contra la Autoridad del Canal de Panamá, con sustentó en la falta de cumplimiento de los elementos formales de la denuncia y el incumplimiento del artículo 4 del Reglamento de denuncias por Prácticas Laborales Desleales, del Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, sobre la enunciación de las causales que se aleguen.

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN Y LAS NORMAS ESTIMADAS COMO INFRINGIDAS CON SU CONCEPTO DE INFRACCIÓN.

Como fundamento del recurso en cuestión, el apoderado judicial menciona en primer lugar el artículo 114 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, acotándose que la decisión de la Junta de Relaciones Laborales de no admitir la denuncia por práctica laboral desleal No. PLD-02/19, es contraria a los artículos 94, 108, 113 (numerales 1 y 4) y 114 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

El concepto de infracción de las referidas normas jurídicas queda manifestado del orden siguiente:

En cuanto a los numerales 1 y 4 del artículo 113 y el artículo 114 de la Ley 19 de 1997, se resalta la competencia de la Junta de Relaciones Laborales de conocer y tramitar las denuncias de práctica laboral desleal, sustentándose en que la decisión de no admitir la denuncia se fundamenta en elementos que no se encuentran establecidos en ningún artículo del Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, que establece el Reglamento de Denuncia por Prácticas Laborales Desleales.

Se añadió, que se apreció en la página 9 de la resolución recurrida, que la Junta de Relaciones Laborales, niega la admisión indicando que se incumplió con un requisito de forma, porque al citar las causales de denuncia de práctica laboral desleal, omitió explicar brevemente como se producen, pese a que la norma de procedimiento para ese tipo de prácticas laborales no define cómo se determina el mérito para la admisión de la denuncia, a pesar que en la denuncia no solo se describieron los hechos, sino que también se citan las prácticas laborales desleales en que incurre la Autoridad del Canal de Panamá, y se explica detalladamente como a juicio del apelante se incurre en la causal.

Así mismo, se indica que con la denuncia en referencia fueron aportados los documentos para atender los requisitos enumerados en el artículo 4 del Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, que contiene el Reglamento de

Procedimiento de las denuncias por práctica laboral desleal, al adjuntarse el formulario que describió la conducta que configura la práctica laboral desleal en que incurre la Autoridad del Canal de Panamá y se cita la causal.

Considera el apelante que en el actuar de la Junta de Relaciones Laborales con su actuar se adelantó elementos propios del análisis de fondo de la controversia, al valorar los hechos que dan sustento a la denuncia antes de atender la etapa de fondo del caso, concluyendo que contrario a lo establecido por la Junta de Relaciones Laborales, si se cumple a cabalidad con los requisitos de admisibilidad de la denuncia; y en consecuencia, se desatiende el deber legal de la Junta de conocer y tramitar con prontitud todo los asuntos de su competencia conforme lo disponen los artículos 113 y 114 de la Ley 19 de 1997.

Lo anterior, también lo sustentó el apelante en las Resoluciones de 27 de diciembre de 2017 y de 16 de abril de 2009, emitidas por esta Sala Tercera, en las cuales se ha manifestado que como la normativa aplicable no distingue, ni especifica las situaciones que determinan que existen o no suficientes méritos para admitir y rechazar una denuncia por práctica laboral desleal, el hecho de que el denunciante no señale ni explica los derechos y obligaciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica, no es un elemento suficiente que conlleve a descartar la competencia de la Junta de Relaciones Laborales, ni tampoco a la inadmisión de la denuncia.

En un segundo lugar, figura el concepto de violación refiriéndose al contenido de los artículos 94 y 108 de la Ley 19 de 1997, indicando que en dichas normas se observa que el numeral 8 del artículo 108 de dicho instrumento jurídico indica que es una causal de práctica laboral desleal no obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección. Y que el artículo 94 se encuentra dentro de la sección segunda del capítulo quinto de dicha ley, estableciendo con claridad que las relaciones laborales de la Autoridad se regirán por lo que dispone tanto la ley, los reglamentos y las

convenciones colectivas, resultando evidente que tanto la ley como los reglamentos y las convenciones, son fuentes de derecho de los trabajadores, cuya violación puede configurar un práctica laboral desleal. Y en el escrito de la denuncia se señala con claridad porque se considera que la Autoridad del Canal de Panamá, incurrió en la referida causal.

Finalmente, el apelante en un punto que denomina consideraciones especiales, hace referencia a pronunciamientos previos de la Corte Suprema de Justicia, en que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ha considerado que el hecho que no haya habido una descripción detallada y específica de los derechos y obligaciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica, a que refiere a la causal, no es razón suficiente para justificar que se desconozca la competencia de la Junta de Relaciones Laborales.

Sobre la base de lo anterior, el apelante solicita a este Tribunal, revoque la Resolución No. 167 /2019 de 5 de septiembre de 2019, y se ordene a la Junta de Relaciones laborales continuar con el trámite correspondiente a la denuncia identificada como PLD-02/2019 y admitir dicha denuncia.

IV. OPOSICIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.

La Licenciada Danabel R. De Recarey, actuando en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, presentó escrito de oposición al recurso de apelación pidiendo que se confirme la decisión de la Junta de Relaciones Laborales, contenida en la Resolución No. 167/2019 de 5 de septiembre de 2019, porque la denuncia por practica laboral desleal incumple con los requisitos mínimos para ser admitida, al no sustentarse los cargos en disposiciones contempladas en la sección segunda del Capítulo V de la ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá que contemplan derechos y obligaciones; y además, no se cumplió con el último inciso del artículo 4 del Reglamento de Denuncias de Prácticas Laborales del Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, al no enunciar las causales que se alegan como producidas; y porque aduce

como infringida una norma convencional, por lo cual lo que correspondía era presentar una queja y no una denuncia por práctica laboral desleal.

ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA

En base a los argumentos expuestos en el recurso de apelación presentado por el Sindicato **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC)** a través de su apoderado legal, la Sala procede a resolver la controversia planteada, basada en la competencia que le fuera otorgada mediante la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, la cual en su artículo 114 establece que las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales sólo son apelables cuando sean contrarias a la Ley, en cuyo caso la apelación se surte ante esta Sala.

Por tanto, este Tribunal de Apelaciones debe decidir si la Resolución No. 167/2019 de 5 de septiembre de 2019, dictada por la Junta de Relaciones Laborales es violatoria de algunas de las normas de la ley invocadas por el apelante, de ahí que pasamos a resolver el recurso en cuestión, sobre las consideraciones expresadas a continuación.

Precisa iniciar el análisis acotando que de acuerdo con el artículo 111 de la Ley 19 de 1997, la Junta de Relaciones Laborales se crea con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales que están bajo su competencia.

En concordancia, el artículo 113 de la mencionada ley le atribuye a la Junta de Relaciones Laborales, competencia privativa para resolver las denuncias por prácticas laborales desleales. Así el artículo 108 de la ley en referencia, enuncia las situaciones que se consideran prácticas laborales desleales, por parte de la Autoridad del Canal de Panamá.

Como ha quedado manifestado previamente, el señor Hercilio Almanza, presentó el 3 de octubre de 2019, denuncia por práctica laboral desleal contra la Autoridad del Canal de Panamá, sustentada fundamentalmente en que denunció a través de formulario, un informe de prácticas inseguras e insalubres, por lo que

al no ser satisfactoria la respuesta por parte del Supervisor de la Unidad de Seguridad de Higiene e Industrial, se elevó el asunto a una queja en contra el Administrador del Canal de Panamá; y con posterioridad se concurrió a la Junta de Relaciones Laborales, denunciando la práctica laboral desleal, sobre la base de la causal contenida en el numeral 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 1997, argumentando que la Autoridad del Canal de Panamá, no obedeció y se negó a cumplir cualquier disposición de esta sección.

Planteado lo anterior, este Tribunal considera que el sustento jurídico de denuncia por práctica laboral la constituyó, el numeral 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, considerando que dicha entidad desatendió disposiciones de la Sección Segunda, de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la ACP, cuya sección refiere a las relaciones laborales.

El artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, enuncia aquello que se constituye en prácticas laborales desleales por parte de dicha entidad. Y el numeral 8 de esa norma, que fundamenta jurídicamente la denuncia que motivó el presente recurso, contiene:

“Artículo 108: Para los propósitos del presente capítulo, se consideran práctica laborales desleales por parte de la Autoridad las siguientes:

1....

...

8. No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.”

De lo citado se conceptúa con meridiana claridad que se constituye en una práctica laboral desleal por parte de la Autoridad, no cumplir o negarse a cumplir, cualquier disposición de la Sección Segunda de la Ley 19 de 1997. Esa sección refiere a las relaciones laborales, e inicia con el artículo 94.

En el presente caso, la Junta de Relaciones Laborales mediante el acto recurrido vía apelación, consideró que la denuncia en cuestión no era admisible porque el denunciante no cumplió con una de los elementos formales de la denuncia, consistente en la desatención del deber contenido en el numeral 4 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales del Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, relativo a la enunciación de las causales que se aleguen como producidas.

Al respecto, tomando en cuenta que en la resolución recurrida se decide no admitir la denuncia de práctica laboral, es necesario referirnos al Acuerdo N° 2 de 29 de febrero de 2000, que aprobó el reglamento de denuncias por prácticas laborales desleales, con fundamento en el numeral 1 del artículo 113 de la Ley 19 de 1997. Dicho acuerdo establece el procedimiento que debe atenderse, presentada una denuncia por práctica laboral desleal.

De acuerdo con el artículo 4 del referido Acuerdo No. 2, las denuncias deberán atender los requisitos siguientes:

1. Ser completadas por escrito en original y copia.
2. Incluir el nombre de la parte denunciante.
3. Incluir la parte nombre de la parte denunciada.
4. Que el escrito sea presentado en su original y las copias correspondientes en atención al número de partes involucradas.
5. Que se establezca la fecha de presentación de la denuncia.
6. Firma responsable.
7. Que se enuncie la práctica laboral desleal.

Tenemos que la Junta de Relaciones Laborales en la decisión apelada, sostuvo que todas las denuncias deberán estar firmadas y fechadas por la parte

denunciante y resalta que la denuncia deberá enunciar la práctica laboral desleal que se alega. Y en relación con la causal del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, referente a la vulneración de disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de dicha ley, se constata que el denunciante al explicar cómo se ocasionó, únicamente menciona la Sección 12.07 de la Convención Colectiva, sin hacer argumentación de alguno de los derechos contenidos en artículos de la Sección Segunda del Capítulo V y que son susceptibles de ser violados por determinada conducta y su vez producir los supuestos descritos como práctica laboral desleal por la Ley 19 de 1997.

En ese sentido, precisa señalar que el artículo 19 del Acuerdo 2 de 2000, señala:

"Artículo 19: Concluida la investigación la Junta emitirá una resolución admitiendo o rechazando la denuncia. Dicha resolución le será notificada a las partes y deberá contener:

1.-La denuncia.

2.-Un análisis de los hechos presentados.

Una conclusión donde se establezca si existen méritos para admitir o rechazar la denuncia.

La Junta rechazará de plano la denuncia que no cumpla con lo establecido en el artículo 5 de este reglamento". (El resaltado es de la Sala).

Según la norma citada, en el procedimiento para el trámite de denuncias por prácticas laborales desleales hay una etapa admisorias, para lo cual la Junta de Relaciones Laborales deberá investigar y analizar los hechos y determinar si existen méritos para admitir o rechazar la denuncia. No obstante, no se distingue ni especifica aquellas situaciones que determinan cuando existen o no suficientes méritos para admitir o rechazar una denuncia por práctica laboral desleal.

De lo anterior, este Tribunal conceptúa que es parte del procedimiento para no admitir una denuncia por práctica laboral desleal que debe atender la Junta de Relaciones Laborales, que con la investigación se determine que no existen méritos suficiente; sin embargo, también consideramos que cuando la Junta de Relaciones Laborales decida no admitir una denuncia debe analizarse con precisión la inexistencia o no de méritos suficientes, puesto que es la única causa que establece el procedimiento legal para ello.

Además, debemos precisar que la Junta de Relaciones Laborales, resalta como incumplimiento de formalidades exigidas en el artículo 4 del Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, que en la denuncia se debe enunciar la práctica laboral desleal que se alega, y que en este caso, se enuncio el numeral 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 1997.

Ahora bien, a nuestro criterio teniendo que en el Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, Reglamento de las Denuncias por Prácticas Laborales, se dispone que una denuncia por práctica laboral solo puede ser rechazada por falta de méritos, pero, no explica que situaciones no prestan méritos suficientes; y en este caso el denunciante señala la causales de práctica laboral desleal en que supuestamente se incurrió, y hace referencia a aquel derecho de la ley que estima restringido, consideramos que el señalamiento en torno a que el denunciante no señaló ni explicó los derechos y obligaciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica que se refieren a las causales citadas en su denuncia, no es un elemento suficiente que conlleve a determinar que la denuncia no es admisible.

Así las cosas, a criterio de este Tribunal en el presente caso, no se puede pasar por alto el proceso que dio origen al recurso en examen, se encuentra en estado de admisibilidad y que la parte denunciante, en este caso un trabajador a nombre particular, señaló expresamente cuál de las prácticas desleales sustentaba su denuncia en contra de la Autoridad del Canal de Panamá; y que la

reglamentación aplicable al caso permite que un trabajador denuncie una práctica laboral desleal; y que, de igual manera, el denunciante establece que normativa de la Ley 19 de 1997, de la Sección Segunda, estima incumplida.

Sobre la base de lo anterior, este Tribunal concuerda con el apelante en cuanto que el planteamiento hecho por la Junta de Relaciones Laborales, no es un elemento para estimar que no es admisible la denuncia por práctica laboral desleal presentada por el señor Hercilio Almanza, con lo cual a criterio de la Sala se configuran los cargos de ilegalidad que aluden a que el trabajador tiene derecho a presentar una denuncia por práctica laboral desleal y que la Junta de Relaciones Laborales tiene la competencia privativa de resolver las denuncias por prácticas laborales desleales, elementos que conllevan a revocar la Resolución No. 167/2019 de 5 de septiembre de 2019, de la Junta de Relaciones Laborales.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **REVOCA** la Resolución No. 167/2019 de 5 de septiembre de 2019, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá dentro de la denuncia por práctica laboral desleal No.PL D-02/19, y en consecuencia, **ORDENA** que se le imprima el trámite correspondiente a la denuncia que dio origen al presente recurso de apelación.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**