



EL SERVICIO PÚBLICO INTERNACIONAL ESENCIAL DEL CANAL DE PANAMÁ: ¿LÍMITE CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE HUELGA?

THE ESSENTIAL INTERNATIONAL PUBLIC SERVICE OF THE PANAMÁ CANAL: CONSTITUTIONAL LIMIT OF THE RIGHT TO STRIKE?

AUTORA

M^a del Carmen Roquebert León

Profesora Universidad de Panamá (Panamá)

mcroquebertleon@up.ac.pa

RESUMEN

En el presente artículo se repasa la evolución de los convenios habidos en el control del Canal de Panamá y su reconocimiento del derecho a huelga, reflejado en la Constitución Panameña. Este conflicto de lecturas ha hecho que prevalezca siempre el concepto de servicio esencial para la Humanidad al del derecho laboral.

PALABRAS CLAVE

Canal de Panamá – Derecho a huelga – Sindicatos – Legislación panameña

ABSTRACT

This article reviews the evolution of conventions have occurred in the control of the Panama Canal and the recognition of the right to strike, reflected in the Panamanian

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147.
ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



Constitution. This conflict of readings has to prevail forever the concept of an essential service to humanity to labor law.

KEY WORDS

Panama Canal - Right to strike - Unions - Panamanian Law

ÍNDICE

1. Introducción.
2. Régimen laboral especial de la ACP y Prohibición del derecho de huelga.
3. Libertad sindical y derecho de huelga en el ordenamiento jurídico laboral panameño.
4. Limitaciones del derecho de huelga: los servicios esenciales de la comunidad.
5. El Canal de Panamá: un servicio esencial de la comunidad internacional
6. Bibliografía.
7. Webgrafía.

1. Introducción

El Título XIV de la Constitución Política de la República de Panamá (CP), denominado –simple pero significativamente- El Canal de Panamá estableció los principios rectores y las bases institucionales para el futuro desarrollo normativo de todo lo concerniente a la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización de este bien, declarado expresamente “patrimonio inalienable de la Nación panameña”; y encargó a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), una



REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147.
ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>

"*persona jurídica autónoma de Derecho Público*", el cumplimiento privativo de estos objetivos (arts. 309 y 310 CP).

Como bien se ha dicho, "*la fundación de un Estado, su refundación y modificación, parcial o total, se expresa, normativa e institucionalmente, mediante textos fundamentales articulados*"¹. En este sentido, la reforma constitucional de 1994, que tuvo como contenidos esenciales la introducción del título específico sobre el canal de Panamá y la eliminación formal del ejército², marcó un punto de encuentro entre dos procesos de la mayor relevancia para la consolidación del Estado panameño. Por una parte, la fase final de ejecución y cumplimiento del Tratado sobre la reversión del canal y las áreas adyacentes, celebrado entre Panamá y los Estados Unidos en 1977, cuya vigencia termina el 31 de diciembre de 1999; y por otra, la incorporación, a la base de nuestro ordenamiento jurídico, de una concepción y un modelo concreto de integración de este importante recurso natural a la organización y desarrollo económico, político y social del país.

No es ésta la ocasión para analizar ni valorar en su conjunto dicho modelo de integración; mucho menos la de contemplar las causas e intereses -de diversa índole y complejidad- que actuaron sobre la opción de política de Derecho del constituyente panameño. La invasión de 1989, sin lugar a dudas, constituye un elemento determinante de este proceso, que explica la ausencia de toda referencia al tema de

¹ LUCAS VERDÚ, P. (1988): *Teoría general de las articulaciones constitucionales*. Dykinson. Madrid. Pág. 18. Sin entrar ahora en la polémica sobre la propia concepción del Derecho y el Estado, en la doctrina constitucional clásica, la Constitución es la norma superior del ordenamiento jurídico, que regula la organización del Estado y contiene las reglas esenciales que organizan la sociedad que le sirve de base.

² El Título XII de la Constitución Política, denominado *Fuerza Pública* -originalmente *Defensa Nacional y Seguridad Pública*- en su artículo único (art. 305) contiene, por una parte, la declaración expresa de que "*La República de Panamá no tendrá ejército*". Y por otra, los principios rectores -principios de jerarquía y subordinación al poder civil- para la organización de los servicios regulares de policía necesarios para la conservación del orden público, la seguridad ciudadana y la prevención de hechos delictivos; así como para la organización temporal de los servicios especiales de policía "*para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República*", en casos de agresión externa.

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147. ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



la defensa del canal en el título constitucional; pero tampoco es mi propósito ahora realizar un ensayo que discurra entre lo que fue y lo que pudo ser.³

El objetivo trazado, mucho más modesto, es el de apuntar y comentar uno de los aspectos que afecta al régimen laboral especial de la ACP, concretamente, la configuración de la prestación que ofrece el canal de Panamá como «*un servicio público internacional esencial*» por el cual «*su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna*» (art. 316CP), y su deficiente articulación con el derecho de huelga (art. 65CP y normas laborales internacionales).

La Ley n° 19 de 11 de junio de 1997, Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (LOACP), normativiza el contenido de esta disposición constitucional en el art. 92, optando por la fórmula de exclusión del derecho de huelga a los trabajadores de la ACP. ¿Es inconstitucional este precepto legal? O, por el contrario, ¿ha de entenderse que el tránsito internacional por la vía interoceánica forma parte del orden de valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico?. Más allá de resolver estas preguntas que, indudablemente, encierran una cuestión que trasciende lo jurídico-formal, lo que pretendemos es reflexionar en torno ellas.

³ El *Tratado del Canal de Panamá* (Art. 1.2), otorgó a los EE.UU. "los derechos necesarios para regular el tránsito de barcos a través del canal y para manejar, operar, mantener, mejorar, proteger y defender el Canal", durante la vigencia del tratado; sin embargo, en el título constitucional no se consignó expresamente, dentro de las competencias de la ACP, ninguna referencia a su "protección y defensa". En este sentido, la problemática apuntada no es ociosa y está presente en el debate que a lo interno de la sociedad panameña se está produciendo sobre las implicaciones de la reforma del Título XII de la CP, en función del *Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá* de 1977, al que seguiremos vinculados después del 31 de diciembre de 1999.



2. Régimen laboral especial de la ACP y Prohibición del derecho de huelga

El diseño constitucional para la operación y manejo del Canal de Panamá tiene como señas de identidad: la continuidad y la excepcionalidad. Basta con revisar la propia configuración, facultades y competencias de la ACP, para comprobar ambos extremos⁴. Sin embargo, entre las normas básicas que regirán la ACP, contenidas en el título constitucional, dos son las materias en las que se aprecia un especial esmero del constituyente por lograr una línea de continuidad con el modelo de funcionamiento aún vigente; al establecer -de modo taxativo- que «*no serán inferiores*» u que se «*mantendrá como mínimo*» las condiciones existentes antes del «*31 de diciembre de 1999*». La primera de ellas, sobre la cuantía que debe percibir el Tesoro Nacional, en concepto de derechos de tránsito por las naves sujetas a peajes, previamente fijados y cobrados por la ACP (art. 315CP). Y la segunda, relativa a las condiciones de empleo, la regulación del trabajo y al modelo de relaciones laborales (art. 316 CP).

La primera acotación que conviene hacer respecto del régimen laboral especial de la ACP, gira en torno a la falsa polémica que se ha suscitado sobre la aplicación de la legislación laboral de los Estados Unidos, a partir del 1 de enero de 2000. Ciertamente es, que la formulación del art. 316 CP y su posterior desarrollo normativo en la LOACP puede llevar a esta precipitada conclusión. Así como también, que habrá que recurrir al estudio comparado del derecho estadounidense del trabajo para un cabal

⁴ Desde la perspectiva de la organización y funcionamiento de la Administración del Estado, el título constitucional del canal introduce un claro elemento de excepcionalidad. Por ejemplo, la propia creación de la ACP como una persona jurídica autónoma de Derecho Público que «*Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo*» (art. 310 CP); la composición de la Junta Directiva por once directores, uno designado por el presidente de la República, «*quien la presidirá tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal*» (art. 312 CP); la ACP «*adoptará un sistema de planificación y administración financiera trienal conforme al cual aprobará, mediante resolución motivada, su proyecto de presupuesto anual, que no formará parte del Presupuesto General del Estado*» (art. 314CP); lo referente a la facultad para contratar empréstitos o la potestad reglamentaria privativa de la ACP (art. 313.3 y 6 y art. 317CP).



entendimiento de figuras y procedimientos muy particulares como, por ejemplo, las relativas al modelo de representación colectiva de los trabajadores y al sistema de solución de conflictos laborales en la ACP. Pero lo que resulta inaceptable es deducir con ello, que la normativa laboral especial desarrollada en la LOACP no forma parte del ordenamiento jurídico panameño, y que no deba someterse al control de constitucionalidad que es el límite jurídico de toda ley.

Hecha esta anotación, es oportuno decir que el art. 316CP contiene cuatro proposiciones fundamentales, que se traducen en las bases generales de ordenación del trabajo y las relaciones laborales en la ACP; que están expresadas en el marco de los principios informadores del propio funcionamiento del canal, que no son otros que "*el principio de neutralidad*" y "*el principio de continuidad y eficiencia del servicio*"⁵. Estas cuatro bases generales de ordenación son:

- a) Que el régimen laboral especial de la ACP estará basado en "un sistema de méritos";
- b) Que el Plan General de Empleo que adopte la ACP estará basado en "*las condiciones y derechos laborales similares*" a los existentes al 31 de diciembre de 1999 y en la contratación preferente de "*nacionales panameños*";
- c) Que la presentación que brinda el canal es un "*servicio público internacional esencial*" y que "*su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna*" y

⁵ Ambos principios, se postulan en el precepto que inaugura el título constitucional: "*El Canal... permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones*". (art. 309 CP). Concretamente, los de continuidad y de eficiencia se desprenden de las facultades de administración de la ACP, condicionadas a que el canal "*funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable*" (art. 310 CP); y en el propio art. 316 CP que es objeto de estudio. Los términos en que se expresan, fundamentalmente, se corresponden con lo establecido en los arts. I, II y III.1.a del Tratado de neutralidad y funcionamiento del Canal.



- d) Que el establecimiento de mecanismos alternativos de solución de los conflictos laborales, tendrán como pauta de estructuración que "*el arbitraje constituirá la última instancia administrativa*".

La LOACP, recoge y desarrolla las cuatro proposiciones constitucionales en materia laboral –particularmente aunque no de forma exclusiva- en el Capítulo V, sobre La Administración de Personal y Relaciones Laborales; creando así un régimen jurídico laboral propio de la ACP. Entrar a revisar los criterios de especialidad del régimen laboral de la ACP⁶, o analizar las distintas materias reguladas señalando las diferencias –algunas significativas- respecto del régimen laboral común, excedería los términos que nos hemos fijado. Por lo que centraremos nuestra atención en la prohibición expresa del derecho de huelga y de cualquier otro medio de presión a los trabajadores del canal, destacando los temas, que a nuestro juicio, pueden estar enfrentados con normas laborales del orden constitucional.

A estos efectos si es necesario hacer constar -con las reservas indicadas sobre el límite jurídico de toda ley- dos aspectos relevantes sobre la LOACP. En primer lugar, que se trata de una ley material de contenido complejo, en parte normativo y en parte autorizatorio, que puede ser encuadrada dentro de la categoría de "*leyes medida*"⁷; y que nos hacemos cargo de que la interrelación entre Constitución y Ley

⁶ En la doctrina laboral, los criterios de especialidad de las regulaciones laborales vienen referidos a las particulares necesidades de adaptación en la prestación del trabajo que rompen su vínculo de generalidad: ya sea por razones subjetivas; por exigencias técnicas de la actividad; por la propia naturaleza de la prestación del servicio; o por la singularidad de la empresa o las condiciones del sector. Sobre este tema, vid. Por todos a BAYÓN CHACÓN, G. (1965): "*Contratos especiales de trabajo: concepto*", en Catorce Lecciones sobre contratos especiales de trabajo. Universidad de Madrid. págs. 10 y ss.

⁷ COSCULLUELA MONTANER, L. (1995): *Manual de Derecho Administrativo*. Civitas (5ª edición). Madrid. Págs. 77-81 y Pág. 79. En él el autor señala que "*la característica común a todas las leyes medida es que tienen como presupuesto solucionar una situación real ya existente que se quiere corregir o encauzar con especiales remedios no previstos en la legislación general vigente que sería aplicable a dicha situación*". Aunque la doctrina alemana acuñó la categoría de leyes media para referirse a leyes de tipo formal, para este autor, debe privar el contenido de la ley –si es normativo o autorizatorio- para determinar el carácter material o formal de la misma.

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147. ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



es de subordinación más no de ejecución⁸. En segundo lugar, que ésta se autoconfigura como norma de inicio y de cierre del régimen laboral que desarrolla, es decir, como única fuente normativa.

Ello se desprende de la norma cabecera del Capítulo V de la LOACP, el art. 81, que establece:

"a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales no les será 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".

El art. 92 de la LOACP, desarrolla una de las bases generales de ordenación del art. 316 CP, a las que hemos hecho alusión. Específicamente, aquella sobre la configuración de la prestación del Canal de Panamá como un servicio público internacional esencial, "*esenciadísimo*", según el léxico empleado en la propia ley⁹. Este precepto está estructurado en torno a los siguientes elementos generales de toda norma: la definición del supuesto material concreto que regula y la decisión normativa sobre dicho supuesto; y establece un mandato compuesto, dirigido a la acción ejecutiva y a la potestad sancionadora de la ACP. Veamos brevemente, los términos en que está formulado.

⁸ Sobre las "*relaciones internormativas*", véase GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ, T. (1989): *Curso de Derecho Administrativo: Tomo I*. Civitas (4ª edición). Madrid. Estos autores señalan que dentro del cuadro de la Constitución –en cuanto a contenidos orgánicos y competenciales, y respecto a sus principios materiales- el legislador actúa con plena libertad: "*libertad que no puede ser equiparada a la de una mera discrecionalidad administrativa, sino que supone una libertad política de configuración de contenidos normativos de un ámbito necesariamente mucho más amplio*". Pág. 145.

⁹ Efectivamente, en el Capítulo I, "*Carácter, Definiciones y Normas Generales*", de la LOACP (art. 6), se declara que "*Debido al carácter de servicio público internacional esenciadísimo que cumple el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna*".

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147.
ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



En cuanto a la definición del supuesto material, en la primera parte del precepto se establece que: "*para asegurar que no se afecte el servicio público internacional APRA el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna*". Se reproduce la proposición contenida en el art. 316 CP que, como hemos dicho, expresa el principio de continuidad del servicio público del canal; pero se introduce un elemento adicional que más bien se inscribe en el marco de desarrollo del principio de eficiencia del servicio.

Los supuestos materiales que se definen en la norma serían, entonces: "*la interrupción parcial o total del funcionamiento del canal*" y "*el desmejoramiento en el funcionamiento del canal*". Ahora bien, ¿qué debe entenderse por desmejoramiento en el funcionamiento del canal, y quién debe determinar que se ha producido?. La objeción que cabe hacer a la anterior formulación, es que a través de un concepto jurídico indeterminado se define un supuesto material que se pretende "*concreto*".

Ello implica, dejar a la función interpretativa y a la reglamentaria, que en el caso de la ACP confluyen en su Administración, la determinación del supuesto; lo cual representa e introduce un alto grado de inseguridad jurídica.

La segunda parte del precepto contiene la decisión normativa sobre el supuesto material definido que, principalmente, se traduce en la exclusión del derecho de huelga: "*Se prohíbe la huelga, el trabajo a desgano y cualquier otra suspensión injustificada de labores*". Sobre las implicaciones de esta opción legislativa desde la perspectiva constitucional del derecho de huelga, nos ocuparemos en los apartados siguientes. En cuanto a las otras formas o cualquier forma de presión por parte de los trabajadores, reiteramos lo dicho sobre la indeterminación en la definición del supuesto material.



REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147. ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>

En sentido estricto, la huelga es la cesación concertada de la prestación laboral, y no entraña mayores dificultades determinar si se ha producido, pero ¿qué ha de entenderse por trabajo a desgano o por suspensión injustificada de labores?, ¿están referidas a la acción colectiva de trabajadores o involucra a todos los trabajadores, individualmente considerados?

Las denominadas "*formas impropias de huelga*" o "*huelgas no oficiales*", incluidas las modalidades de trabajo lento o a reglamento, aunque se producen en la práctica no están reguladas, porque no son susceptibles de regulación. En el desempeño de sus labores, básicamente, los trabajadores se ajustan a los términos de su relación contractual pero no la contravienen, por lo que no cabe la aplicación de una sanción¹⁰.

La parte final del art. 92 LOACP contiene una autorización dirigida al ejercicio de la acción ejecutiva-reglamentaria y la potestad sancionadora de la ACP: "*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*". Decíamos antes que se trataba de un mandato articulado, ya que las sanciones establecidas –tanto para los supuestos materiales definidos como para el incumplimiento de la decisión normativa- pueden ser reglamentadas por la ACP, y a ésta le compete, también, la aplicación de dichas sanciones (incluido el despido).

En este tema, se plantea resolver una posible colisión con el art.70CP, que contiene una reserva legal en materia de causas de despido: "*Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas de despido, sus excepciones especiales y la indemnización*

¹⁰ Otros mecanismos de esta naturaleza: prohibición de horas extraordinarias, la retirada de colaboración; desbordar la maquinaria de conflictos con reivindicaciones; huelga de celo. Cfr. CLEGG, H. (1985): *El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva*. MTSS. Madrid. Pág. 93.

REVISTA DE LA SECCI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147.
ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>

correspondiente". En este sentido, habría que determinar si el derecho de administración que confiere el art. 310 CP a la ACP ampara la potestad reglamentaria de las causas de despido; o si se salva la reserva legal del art. 70 CP, por el hecho de que se contemple en la LOACP la posibilidad de despido como sanción, y con ello quede habilitada la regulación de sus causas por la vía reglamentaria¹¹.

3. Libertad sindical y derecho de huelga en el ordenamiento jurídico laboral panameño.

En nuestro ordenamiento jurídico, tanto el derecho de libertad sindical como el derecho de huelga están reconocidos en el orden constitucional como derechos sociales, en el Título III "*Derechos y deberes individuales y sociales*", Capítulo 3° sobre "*El Trabajo*". También debe considerarse como normativa aplicable, por la vía del art. 4 CP¹², los Convenios de la O.I.T., n° 87 sobre "*Libertad sindical y protección del derecho de sindicación*" y n° 98 sobre "*Derechos de sindicación y de negociación colectiva*", así como la Convención Americana de Derechos Humanos de 1966, ratificados por Panamá. Aunque es preciso indicar, que en materia concreta de derechos colectivos de los trabajadores, nunca ha habido un pronunciamiento favorable de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) –como máxima intérprete de la Constitución– que fundamente su reconocimiento en la efectividad normativa directa de las normas laborales internacionales, ni como parte del denominado "*bloque de constitucionalidad*"¹³.

¹¹ En el art. 90 LOACP se clasifican las sanciones en acciones disciplinarias y medidas adversas, según la gravedad y la responsabilidad del infractor, y se agrega, que "*Los reglamentos establecerán una lista de faltas y sanciones (...) 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*".

¹² El art. 4 CP, ubicado en el Título Primero que identifica "*El Estado Panameño*", postula que "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*".

¹³ Según la doctrina de la CSJ, el "*bloque de constitucionalidad*" es el conjunto normativo integrado por la propia Constitución y "*ciertas normas de Derecho Internacional, ratificadas por Panamá, que pueden tener jerarquía constitucional si consagran derechos fundamentales que son esenciales para el Estado de Derecho*". HOYOS, A. (1991): *El control judicial y el bloque de constitucionalidad*. Registro Judicial de agosto. Panamá.



El derecho de libertad sindical está contenido en el art. 64CP, que declara: "*Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, trabajadores subordinados y profesionales de todas las clases para los fines de su actividad económica y social*". En el mismo precepto constitucional se establece una reserva de ley para la regulación del "*reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos*"; pero también se reconocen expresamente como garantías de la libertad sindical, algunos aspectos de la denominada "*libertad de constitución*" y la "*libertad de disolución*", a las que luego aludiremos. La única restricción que opera esta norma es la prohibición a los extranjeros de formar parte de los órganos de dirección de los sindicatos.

Por su parte, el artículo 65CP, mucho más escueto, establece que: "*Se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine*".

Éstos son los términos de los preceptos constitucionales sobre el derecho de libertad sindical y el derecho de huelga.

Ahora veamos algunos aspectos significativos de su concreción normativa en el Libro III del Código de Trabajo (CT), dedicado a las "*Relaciones Colectivas*".

1. El reconocimiento del derecho de libertad sindical no se agota en la declaración y en las garantías expresamente consignadas en el art. 64CP; sino que se extiende a una serie de derechos de los trabajadores individualmente considerados y de la propia organización sindical, así como también, a específicas garantías y libertades de éstos frente al Estado. Tanto la doctrina jurídico-laboral como la propia del *Comité de Libertad Sindical de la OIT*, han



ido elaborando un "*contenido esencial de la libertad sindical*"¹⁴, en el que se integran: la "libertad de afiliación", tanto la positiva como la negativa, así como la prohibición de discriminación por la condición sindical; la "libertad de reglamentación", como derecho del sindicato de elaborar sus estatutos y reglamentos; la "*libertad de representación*" o derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes sindicales; la "*libertad de gestión*", referida a las garantías de organización de su administración interna y sus actividades externas; y la "*libertad de federación*" que corresponde al derecho de afiliarse a organizaciones sindicales de segundo grado, ya sean nacionales e internacionales.

Todos estos contenidos se encuentran plasmados de manera más o menos generosa en nuestro régimen jurídico sindical. Pero hay dos aspectos de su regulación que me interesa destacar por su conexión con el derecho de huelga. En primer lugar, que la propia definición legal del sindicato reduce el espacio de los fines de constitución, "*específicamente, para el estudio, mejoramiento, protección y defensa de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes*" (art. 341 CT).

En segundo lugar, como hemos mencionado antes, que el art. 64 CP recoge algunos aspectos de la "*libertad de constitución*". Pues bien, la expresión normativa más importante de este contenido de la libertad sindical es que el carácter de registro de los estatutos de un sindicato, por tanto, su constitución, no es una potestad discrecional del Órgano Ejecutivo. Por el contrario, la formulación de objeciones o el rechazo de la inscripción de dichos estatutos sólo proceden por las causas taxativamente señaladas en el CT (art. 354 y 355).

¹⁴ Sobre este tema véase SALA FRANCO, T y ALBIOL MONTESINOS, I. (1996): *Derecho Sindical*. Tirant lo Blanch (4ª edición). Valencia. Págs. 61-79 y OIT (1985): *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*. (3ª edición). Ginebra.



Sin embargo, ello no ha impedido que se produjeran casos en los que determinados colectivos fuesen sometidos a una situación indefinida de "*sindicatos en formación*".

Los ejemplos más significativos podemos encontrarlos en los sectores y actividades económicas, que se integran en la plataforma de servicios y atracción de capitales, como el Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y las empresas maquiladoras.

2. Según la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la OIT, la huelga es uno de los "*medios esenciales y legítimos*" para la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Se configura como un "*componente básico*" de la libertad sindical, por lo tanto, las condiciones exigidas para el ejercicio del derecho de huelga deben ser razonables y de ninguna forma constituirse en limitaciones importantes de la acción sindical¹⁵.

El art. 65 CP no consagra un derecho de huelga en términos absolutos, sino que el mismo precepto ordena la "*reglamentación de su ejercicio*" y autoriza "*someterlo a restricciones especiales*" en los servicios públicos que determine la ley. Las principales garantías del derecho de huelga en Panamá, es su consideración como "*derecho irrenunciable*", en consecuencia, será nula la cláusula en convenio colectivo, contrato individual u otro pacto cualquiera que implique renuncia o limitación de este derecho (art. 482 CT) y por otra, la presunción de la legalidad de la huelga (art. 498 CT). En nuestro país, la reglamentación del ejercicio del derecho de huelga responde claramente a un "*modelo de huelga contractual*", es decir, subordinado al proceso de negociación colectiva o de conflictos de intereses en las empresas en las que no exista organización sindical; o bien en determinados supuestos de

¹⁵ HODGES-AEBERHARD, J. y ODERO RÍOS, A. (1987): "Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas" en *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 106, núm.4, octubre-diciembre. Págs. 513 y ss.



conflictos jurídicos, específicamente, en aquellos de incumplimiento legal o contractual por parte del empresario. Por otra parte, su ejercicio se encuentra fuertemente intervenido y procedimentalizado, esto es, sujeto a una fase de conciliación previa con la participación de la autoridad laboral.

3. El tema de la titularidad del derecho de huelga de los funcionarios públicos, podría ser considerado como uno de los males endémicos en nuestro sistema de relaciones laborales. El debate en torno a la inclusión o no de los funcionarios públicos en el ámbito subjetivo tanto de la libertad sindical como de la huelga, arrastra ya décadas de conflicto. En principio, la formulación que operan los art. 64 y 65 CP no realiza una distinción entre trabajadores asalariados al servicio del Estado o del sector privado. Sin embargo, la arraigada tradición estatutaria por la cual se rigen las relaciones laborales de los funcionarios públicos en Panamá ha frenado el desarrollo de los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga de este colectivo¹⁶.

Por otra parte, como quiera que Panamá no ha ratificado el Convenio N° 151 de la OIT, ha propiciado una interpretación restringida y sistemática negación de la titularidad del derecho de libertad sindical y por tanto el de huelga.

¹⁶ Sobre este aspecto en nuestra doctrina, véase. BERNARD VELIZ, J. (991): *Sindicatos estatales y asociaciones de servidores públicos: nuevas perspectivas del movimiento obrero panameño*. Universidad de Panamá. Quien señala, que "esta situación ha producido históricamente una serie de contradicciones y conflictos, entre realidad social y derecho, que obstaculizan el desarrollo integral de la Administración Pública, así como las propias condiciones económicas y sociales de un importante sector de asalariados al servicio del Estado". Pág. 52.



4. Limitaciones del derecho de huelga: los servicios esenciales de la comunidad

Dejando a un lado las consideraciones doctrinales sobre los límites internos del derecho de huelga¹⁷, su reconocimiento pleno como derecho nunca se ha expresado en términos absolutos. Como bien se ha dicho "*la garantía de la continuidad de las actividades que satisfacen necesidades vitales para la sociedad ha sido un constante compañero de viaje de la disciplina jurídica de la huelga*"¹⁸. En la actualidad, aún en los ordenamientos jurídicos en los que el derecho de huelga forma parte del cuerpo de derechos fundamentales y su ejercicio no se encuentra sometido a una excesiva reglamentación, como es el caso panameño, el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad es la más generalizada restricción al ejercicio del derecho de huelga.

La noción de servicios esenciales de la comunidad es una derivación de la transformación de la propia concepción de la función pública del Estado, como organización de servicios destinados a satisfacer las necesidades vitales de la sociedad. Los principios de regularidad y de continuidad que históricamente rigieron el funcionamiento de la Administración Pública y por ende, de los servicios públicos por ella prestados, fueron perdiendo la consideración de absolutos en la medida en que entra en escena el reconocimiento del derecho de huelga¹⁹.

La fundamentación jurídica de las limitaciones del derecho de huelga, en razón de la necesidad de continuidad y regularidad de aquellos servicios esenciales para la

¹⁷ Una síntesis de las consideraciones doctrinales sobre los límites internos de los derechos en general, y la de la singularización desde la noción misma de huelga, en TORRENTE GARI, S. (1996): *El ejercicio del derecho de huelga y los servicios esenciales*. CEDECS Editorial (1ª.edic). Barcelona. Págs. 25-32.

¹⁸ Señala VALDÉS DALRÉ, F. (1998): "Derecho de Huelga: Interés comunitario y defensa de los derechos fundamentales". Ponencia al XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá del 27 al 30 de abril. Tomo III. Pág. 276.

¹⁹ CASSAGNE, J. (1993): *La huelga en los servicios esenciales*. Civitas. Madrid. Págs. 49 y ss.

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147. ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



comunidad, responden a criterios subjetivos y objetivos. Las limitaciones de tipo subjetivo, tradicionalmente han significado la exclusión de la titularidad del derecho de huelga a los funcionarios públicos. La justificación a este tratamiento normativo, parte de la idea que hemos esbozado sobre la identificación de la Administración Pública con los servicios prestados, así los "*servicios públicos*" y por extensión, a las personas que contribuyen a la prestación de dicho servicio, así los "*servidores públicos*". La paulatina pérdida, por parte del Estado, del control absoluto de las actividades consideradas vitales para los intereses de los ciudadanos; ha supuesto un proceso de laborización de aquellos colectivos que antes tenían la condición de servidores públicos.

Las restricciones al derecho de huelga en atención de la condición de funcionarios públicos, sin embargo, mantienen vigencia en algunos supuestos concretos, referidos a la repercusión del reconocimiento de este derecho a los miembros de aquellos cuerpos burocráticos "*separados del contexto político, social y civil*"; que revisten una decisiva importancia no sólo para el mantenimiento del equilibrio de poder, sino también, para la propia conservación del Estado. Dentro de los cuales se incluyen tradicionalmente: el ejército, los cuerpos de policía, la Administración de Justicia y los funcionarios de los recintos carcelarios²⁰. Las condiciones específicas de neutralidad y disciplina que rigen el desempeño de las labores de estos colectivos, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos ha conllevado la exclusión de la titularidad del derecho de huelga. Pero también alcanza, en algunos casos, a los trabajadores que no forman parte del cuerpo, pero desempeñan sus servicios en los recintos o establecimientos que atañen a la organización y fines de los mismos²¹

²⁰ BAYLOS GRAU, A. (1988): *Derecho de Huelga y servicios esenciales*. Tecnos (2ª edición). Madrid. Para este autor la exclusión del derecho de huelga a los miembros de estos "*cuerpos separados*", tiene como fundamento jurídico "*la teorización de que determinados sectores especiales del Estado, por la índole de las funciones realizadas, deben en aras de la propia conservación del Estado, mantener una escrupulosa neutralidad política, así como estar organizados con arreglo a los más rígidos criterios de jerarquía y disciplina*". Pág. 48.

²¹ ALBIOL MONTESINOS, I. (1986): "Los derechos colectivos del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares" en Revista *REDT*, Núm.27, julio-septiembre.



En cuanto a los criterios objetivos, la exclusión, restricciones o limitaciones en el ejercicio del derecho de huelga se identifican con la naturaleza de la prestación. En la doctrina laboral, las dos acepciones básicas del concepto de servicios esenciales. En un sentido estricto, la esencialidad del servicio se configura desde una perspectiva "*orgánico-funcional*", que entiende que se trata de actividades o de servicios que constituyen "*intereses vitales para la incolumidad de la sociedad*"; mientras que desde una concepción "*instrumental*", se consideran servicios esenciales en la medida en que éstos sirvan a la satisfacción o ejercicio de un derecho fundamental o al disfrute de un bien jurídico protegido por la Constitución²².

En Panamá, la terminología empleada para definir los servicios de carácter esencial para la comunidad, aún está situada en la identificación de la propia Administración Pública con los servicios por ella brindados. Sin embargo, como se verá inmediatamente, los servicios públicos considerados como esenciales y sometidos por tanto a restricciones en el ejercicio del derecho de huelga, guardan relación con la concepción de servicios esenciales de carácter instrumental. Así, el art.487 CT confiere la nota de esencialidad a los siguientes servicios:

"los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpieza y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio".

Llegado a este punto de la exposición, cabe retomar el planteamiento original sobre la deficiencia en la articulación constitucional en materia de huelga. Hasta el

²² VALDÉS DALRÉ, F. (1993): "Derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad" en Revista *Los derechos fundamentales y libertades públicas*. (Vol. II). Ponencia de las XII Jornadas de Estudios sobre la Constitución Española. Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Madrid. Págs. 959 y ss.

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147. ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



momento hemos tratado de exponer cuáles son los términos de la formulación del derecho de huelga en la Constitución, cómo ha sido su desarrollo normativo y cuáles son los argumentos doctrinales sobre la esencialidad de los servicios que intervienen en la decisión de prohibir o limitar el derecho de huelga. Hemos dicho que no pretendíamos dar respuestas y no vamos a darlas; pero si procede concluir señalando los puntos concreto sobre los que deberá pronunciarse en su momento la Corte Suprema de Justicia, y que en definitiva vendrá a determinar el alcance real de la expresión "*restricciones especiales*" a las que puede ser sometido el derecho de huelga en nuestro ordenamiento jurídico.

5. El Canal de Panamá: un servicio esencial de la comunidad internacional

La doble identificación de la prestación que ofrece el canal de Panamá al tránsito marítimo internacional, como un "*servicio público*" y un "*servicio esencial*", permite deducir el interés del constituyente de enfatizar el principio de continuidad del servicio del canal; ajustándose a los términos del propio art. 65 CP, pero también haciéndose cargo de la evolución conceptual y normativa de la fundamentación jurídica de las limitaciones del derecho de huelga que, como hemos apuntado, se sitúan no en el carácter público o privado de la entidad que presta el servicio, sino en la naturaleza esencial de la prestación ofrecida.

Ahora bien, desde las elaboraciones doctrinales que hemos revisado sobre la noción de servicio esencial, qué interpretación cabe hacer respecto del "*tránsito internacional por el canal*". Claramente, habría que descartar el carácter instrumental del servicio del canal, en cuanto a la realización de los derechos fundamentales de los ciudadanos panameños; así como también, cabría objetar su consideración como "*cuerpo separado*" del Estado necesario APRA su propia conservación o para el mantenimiento del equilibrio del poder. Sin lugar a dudas, el Canal de Panamá es un



bien jurídico protegido por la Constitución, pero, ¿se confiere al "*tránsito internacional por el canal*" la misma consideración?; y de ser así ¿el disfrute de este bien tutelado constitucionalmente vendría a fundamentar las restricciones especiales al derecho de huelga, en el caso de los trabajadores de la ACP, su exclusión?

No se trata de forzar este supuesto concreto de categorías jurídicas predeterminadas en materia de limitaciones del derecho de huelga. La configuración de la prestación que ofrece el Canal de Panamá como un "*servicio público internacional esencial*", se aparta de las elaboraciones tradicionales de la doctrina científica y de los criterios establecidos por las normas internacionales laborales. En efecto, los intereses de la comunidad internacional entran a formar parte del engranaje de bienes y derechos, que deben ser ponderados cuando éstos se presentan en situación de conflicto; lo cual, en definitiva, introduce un elemento de excepción al debate jurídico sobre la huelga, que a todas luces desborda las propias fronteras del Derecho del Trabajo.

Según un clásico y generalizado postulado de interpretación constitucional, "*la interpretación de una disposición y/o de varias de ellas implica la interpretación de toda la Constitución*"²³. En este sentido, la prohibición de la huelga contenida en el art. 92 de la LOACP viene a plantear la necesidad de interpretar no sólo los términos del reconocimiento del derecho de huelga que opera el art. 65 CP, en cuanto a la titularidad y alcance de las restricciones especiales a las que puede ser sometido este derecho; sino también, la de determinar el sentido y alcance del servicio esencial que presta el canal a la comunidad internacional, según el art. 319 CP, como límite externo del derecho de huelga o de cualquier otro derecho reconocido por la Constitución.

²³ LUCAS VERDÚ, P. (1988): *Teoría general de las articulaciones constitucionales*. Dykinson. Madrid. Pág. 21. El autor afirma que "*aunque a veces encontremos articulaciones deficientes hay que esforzarse en captar la unidad sistemática que las enlaza*". En estos postulados de interpretación se asienta el concepto de la huelga como derecho constitucional.

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147.
ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



6. Bibliografía

ALBIOL MONTESINOS, I. (1986): "Los derechos colectivos del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares" en Revista *REDT*, Núm.27, julio-septiembre.

BAYLOS GRAU, A. (1988): *Derecho de Huelga y servicios esenciales*. Tecnos (2ª edición). Madrid.

BAYÓN CHACÓN, G. (1965): "Contratos especiales de trabajo: concepto" en Catorce Lecciones sobre contratos especiales de trabajo. Universidad Complutense de Madrid.

BERNARD VELIZ, J. (1991): *Sindicatos estatales y asociaciones de servidores públicos: nuevas perspectivas del movimiento obrero panameño*. Universidad de Panamá.

CASSAGNE, J. (1993): *La huelga en los servicios esenciales*. Civitas. Madrid.

CLEGG, H. (1985): *El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva*. MTSS. Madrid.

COSCULLUELA MONTANER, L. (1995): *Manual de Derecho Administrativo*. Civitas (5ª edición). Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ, T. (1989): *Curso de Derecho Administrativo: Tomo I*. Civitas (4ª edición). Madrid.

HODGES-AEBERHARD, J. y ODERO RÍOS, A. (1987): "Los principios del Comité de Libertad Sindical relativos a las huelgas" en *Revista Internacional de Trabajo*, vol. 106, núm.4, octubre-diciembre.

REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147.
ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>



HOYOS, A. (1991): *El control judicial y el bloque de constitucionalidad*. Registro Judicial de agosto. Panamá.

LUCAS VERDÚ, P. (1988): *Teoría general de las articulaciones constitucionales*. Dykinson. Madrid.

OIT (1985): *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*. (3ª edición). Ginebra.

SALA FRANCO, T y ALBIOL MONTESINOS, I. (1996): *Derecho Sindical*. Tirant lo Blanch (4ª edición). Valencia.

TORRENTE GARI, S. (1996): *El ejercicio del derecho de huelga y los servicios esenciales*. CEDECS Editorial (1ª edición). Barcelona.

VALDÉS DALRÉ, F. (1993): "Derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad" en Revista *Los derechos fundamentales y libertades públicas*. (Vol. II). Ponencia de las XII Jornadas de Estudios sobre la Constitución Española. Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia. Madrid.

VALDÉS DALRÉ, F. (1998): "Derecho de Huelga: Interés comunitario y defensa de los derechos fundamentales". Ponencia al XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá del 27 al 30 de abril. Tomo III. Pág. 276.

VV.AA. (1972-1994): *Constitución Política del Estado de Panamá*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1994.html>. (Consultada el 3 de febrero de 2000).

VV.AA. (1977): *Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá*. Disponible en:



REVISTA DE LA SEECI.

Roquebert León, María del Carmen (2000): El servicio público internacional esencial del Canal de Panamá: ¿Límite constitucional del derecho de huelga?. N° 6. Noviembre. Año IV. Páginas: 125-147. ISSN: 1576-3420 DOI: <http://dx.doi.org/10.15198/seeci.2000.6.125-147>

www.pancanal.com/esp/plan/documentos/referencia/acp-plan-ref-tratado.pdf.

(Consultado el 5 de febrero de 2000).

VV.AA. (1997): LOACP (Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá). Disponible en: www.pancanal.com/esp/legal/law/index.html. (Consultada el 6 de febrero de 2000).

7. Webgrafía

www.pancanal.com/