

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, veintidós (22) de junio de dos mil dieciséis (2016).

DECISIÓN No.15/2016

**Denuncia Intersindical No.DEN-04/14
Presentada por el trabajador Pedro Omar Bravo
en contra del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe**

I. ANTECEDENTES DEL CASO

El día veinticinco (25) de abril de dos mil catorce (2014), el señor Pedro Omar Bravo, con número de identificación de la Autoridad del Canal de Panamá 2311631, presentó una denuncia intersindical en contra del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe (en adelante SCPC), por la posible infracción del artículo 50 del Acuerdo No.18 de 1 de julio de 1999 por medio del cual se aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

De conformidad con el artículo 3 del Reglamento Provisional de Denuncias Intersindicales, la Junta corrió traslado mediante nota JRL-SJ-553-2014 fechada 16 de mayo de 2014 al SCPC de la presente denuncia que se identifica como DEN-04/14.

II. COMPETENCIA DE LA JUNTA

La Ley 19 de 11 de junio de 1997, Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), en su artículo 111 crea la Junta de Relaciones Laborales de la ACP (en adelante JRL), con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, así como para resolver conflictos laborales que están bajo su competencia.

El artículo 113, numeral 5 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, otorga competencia privativa a esta Junta para reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos, así como determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas. Mientras que el artículo 33 del Acuerdo 18 de 1 de julio de 1999, por medio del cual se aprueba el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP establece que toda disputa o cuestión relacionada con una unidad negociadora será resuelta por la Junta de Relaciones Laborales con arreglo a la Constitución, la Ley Orgánica, este reglamento y las reglamentaciones de la Junta. El Acuerdo 45 de 21 de diciembre de 2009 de la Junta de Relaciones Laborales establece el procedimiento para resolver las denuncias intersindicales de la Autoridad del Canal de Panamá.

III. POSICIÓN DEL DENUNCIANTE

El señor Pedro Omar Bravo alega en su denuncia (foja 1) que el SCPC infringe el artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, al no realizar prácticas democráticas, ni definir de forma clara mecanismos internos que establezcan la adecuada fiscalización de los asuntos financieros de la organización, incluyendo disposiciones para el control contable y financiero, así como la elaboración de informes o resúmenes financieros periódicos que estén disponible a los miembros.

El denunciante argumenta que la Junta Directiva del SCPC, en adición a violentar lo establecido en el reglamento de Relaciones a Laborales de la ACP, ha ignorado lo estipulado en su estatuto interno, lo cual determina de forma

clara el período de convocatoria para dar inicio al proceso de elecciones, lo cual impacta directamente a sus agremiados en el derecho que le asiste.

IV. POSICIÓN DEL SINDICATO DEL CANAL DE PANAMÁ Y DEL CARIBE

El señor Daniel Pallares, Presidente del SCPC, presentó en tiempo oportuno contestación a los cargos interpuesto en la denuncia incoada por el señor Pedro Omar Bravo, a través de nota con fecha de 28 de junio de 2014, recibida en término en la JRL, por vía fax el día 28 de mayo de 2014, y en correspondencia física el día 2 de junio de 2014 (foja 5 y s.s.).

En sus descargos, el señor Pallares advierte a la Junta, como cuestión previa, que el denunciante no ha agotado los procedimientos de audiencia interna en el sindicato antes de presentar la denuncia ante la JRL, lo que incurre en violación a lo establecido en el artículo IV, Sección 5. D de los estatutos del SCPC, por lo cual no debe ser, a juicio del denunciado, admitida la denuncia.

En cuanto a la contestación de los cargos, el señor Pallares señala que las situaciones denunciadas (asuntos financieros e inicio del proceso de elecciones), los mismos son temas tratados en reuniones de la Organización y registrada en informes y actas, que pueden ser revisadas por todos los miembros, siempre y cuando se encuentren a paz y salvo con sus compromisos ante el Sindicato.

Según el denunciado, el denunciante no ha asistido a las reuniones ni ha pedido esta información al Oficial responsable de custodiar las minutas de todas las reuniones del Sindicato. Que aunque lo haga, no tiene el derecho de recibir la información por no estar en paz y salvo de cuotas sindicales, por el monto de Quinientos Ochenta y Un Dólares con 95/100. (B/.581.95).

Agregan que del escueto escrito pueden responder que todo asunto financiero es manejado conforme a los estatutos y que los informes son enviados a la JRL, como lo establece el reglamento correspondiente. Que respecto al proceso electoral pendiente, informan a la JRL que se ha avanzado conforme a lo establecido en los estatutos y prontamente requerirán de la JRL la asistencia para lo correspondiente en el proceso electoral.

El denunciado solicita a la JRL que rechace de plano y niegue toda exigencia o petición hecha en esta denuncia, por incumplimiento de los Estatutos del SCPC, específicamente el artículo IV, Sección 5. D, y en apego a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 45 de 1957.

V. DE LA REUNIÓN PREVIA Y EL ACTO DE AUDIENCIA

El día 25 de junio de 2014 se celebró la reunión previa con los representantes del denunciante y denunciado, cuya transcripción se encuentra en el expediente visible a foja 40 y s.s. Los puntos controvertidos acordados en dicha reunión fueron: 1) el determinar si dentro del sindicato han estado llevando prácticas democráticas. 2) en cuanto a las peticiones, los mecanismos de fiscalización de los asuntos financieros que incluyan control de contabilidad, finanzas e informes periódicos a su membresía; así como la convocatoria de elecciones. 3) si se agotaron los mecanismos internos del sindicato.

El acto de audiencia tuvo lugar el día 7 de julio de 2014, con la presencia de los miembros Azael Samaniego, María Isabel Spiegel de Miró, Gabriel Ayú Prado, Carlos García y Nelson Carreyó quien dirigió la audiencia. Se presentó como prueba del denunciante, una nota dirigida al señor Daniel Pallares con fecha de 2 de junio de 2014, en la que varios firmantes hacen del conocimiento del presidente del SCPC que no han sido convocados a ningún tipo de asamblea general o extraordinaria y le solicitan al presidente del SCPC que convoque a una asamblea extraordinaria para escoger un comité de

elecciones, establecer una fecha y adoptar un reglamento de elecciones basados en los estatutos del SCPC (foja 38).

El SCPC presentó como pruebas documentales un estado de cuenta del denunciante, Pedro Omar Bravo (foja 34 - 35), y dos informes de Detalle del Pago de Deducciones a los Empleados de la Autoridad del Canal de Panamá, cuyo beneficiario es el SCPC, con fechas 10 de octubre de 2013 y 31 de enero de 2013 (fojas 36 - 37).

Durante la audiencia, la JRL practicó las pruebas testimoniales de los señores Rolando Blackman (fojas 56 - 63), Néstor Murillo (fojas 65 - 76), Raúl Flores (fojas 77 - 84), César Subía (fojas 85 - 93), Osvaldo Solano (fojas 93 - 97), y Pedro Hernández (fojas 97 - 105), y se escucharon los alegatos finales de las partes, del denunciante visible a fojas 107 - 109; del denunciado visibles a fojas 110 - 112.

VI. CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

Como vemos, la presente denuncia gira en torno a la posible infracción de las normas del artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales. Previo a entrar a conocer la materia de fondo de la presente denuncia, la Junta de Relaciones Laborales requiere examinar los planteamientos señalados como cuestión previa por el presidente del SCPC en su contestación a los cargos presentados. Según el denunciado, el denunciante no ha agotado los procedimientos de audiencia interna en el sindicato, antes de presentar la denuncia ante la JRL. Esta situación, según el denunciado, causa que el denunciante incurra en la violación de lo establecido en el artículo IV, Sección 5. D de los estatutos del SCPC, que señala que “*Se requerirá que todo miembro agote los procedimientos razonables de audiencia dentro del Sindicato antes de entablar procedimientos legales o administrativos en contra del Sindicato o de cualquier Oficial*”, por lo cual, a juicio del denunciado, no debe ser admitida la presente denuncia.

Cabe destacar que la Junta ha sostenido reiteradamente el criterio de no pronunciarse sobre aquellas violaciones a las normas de los estatutos de una organización sindical, cuando en estos estatutos se establecen mecanismos de solución interno que deben observarse con anterioridad a la presentación de una denuncia ante la JRL. En la Decisión No.3/2012 de 29 de diciembre de 2011, por medio de la cual se resolvía la denuncia intersindical interpuesta por Juan Robles en contra de la organización OSECA, y en la que desestimó la denuncia, la Junta concluyó que:

“... la JRL llega a la conclusión que la parte denunciante no cumplió con la primera obligación que establece los propios estatutos de OSECA al dejar de “cumplir fielmente con los estatutos” por no cumplir con los procedimientos internos que dicha normativa remite cumplir.

Ante esta situación, la JRL insta a las partes que en casos futuros se cumpla con los mecanismos internos que provee los estatutos y convenios colectivos con la finalidad, en principio por cumplir con el agotamiento de los recursos que se establece en dichas normativas y para que los posibles conflictos puedan ser resueltos a un nivel más bajo y así lograr preservar de manera eficiente el funcionamiento del sistema jurídico creado por las propias organizaciones sindicales a efectos de garantizar una pronta reparación del derecho cuya violación se alega (Subrayado y resaltado nuestro).

De igual forma, en la Decisión No.1/2013 de 4 de enero de 2013, por medio de la cual se resolvía la denuncia intersindical interpuesta por Alfredo Ryan

en contra de los directivos del SCPC, Daniel Pallares, Israel Menacho y Rogelio Morán, la JRL dictaminó que:

*“... Finalmente, en cuanto al pronunciamiento buscado en relación con la deuda de B/1 078,84 que solicita el denunciante, consideramos **que la Junta no es competente para pronunciarse sobre ese crédito, sin antes agotarse las vías internas que establecen los propios estatutos del SCPC, para atender dicho asunto...**” (Subrayado y resaltado nuestro).*

No obstante estos fallos anteriores, la presente denuncia no viene fundamentada en la posible violación de las normas estatutarias de la organización sindical, sino en el incumplimiento del artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales, el cual impone obligaciones a toda organización sindical que desee mantener la certificación de actuar frente a la Autoridad del Canal de Panamá. Esta norma reglamentaria es imperativa, de obligatorio cumplimiento y por lo tanto, no está sujeta a modificaciones por acuerdo entre partes. Las limitaciones que el estatuto establece a sus miembros, para que se agoten los mecanismos internos dentro de la organización sindical, antes de formular reclamos o procesos ante otras instancias, operan cuando los conflictos surgen por un incumplimiento, violación, mala interpretación y otras situaciones que se encuentren normados en los estatutos que rigen las relaciones intrasindicales e intersindicales de las organizaciones sociales reconocidas.

Es por ello que si bien es cierto, no existen en el expediente pruebas que muestren que el denunciante ha tratado, aunque fuera medianamente, de plantear reclamaciones ante los organismos internos competentes del sindicato, o de cualquier otro que esté en funcionamiento, la JRL estima que para este caso particular, por tratarse de una posible infracción a una norma reglamentaria de obligatorio cumplimiento, y dada las consecuencias que acarrea la posible violación del citado artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales, no se requiere que el denunciante cumpla con la obligación que establece su estatuto, de agotar las instancias internas del colectivo sindical antes de presentar esta denuncia, por lo que la JRL, en este caso, evaluará el fondo de la denuncia presentada.

Tal como se decidió en la reunión previa, se denuncia la posible violación del artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP por parte del SCPC en dos aspectos: en la no celebración de elecciones democráticas, que implica que la organización sindical no estaría cumpliendo con su obligación de mantener prácticas democráticas; y en la no presentación de los informes financieros de la forma que requiere el citado artículo 50.

En cuanto a la primera violación alegada, celebración de elecciones, la JRL ha sido informada mediante comunicación con fecha de 16 de septiembre de 2014, del Comité de Elecciones del SCPC, que una nueva junta directiva ha sido elegida mediante votación popular de los miembros del sindicato (ver foja 131). Dado que este acto jurídico, la celebración de elecciones en el sindicato, ocurre en una fecha posterior a la denuncia presentada, JRL es del criterio que en el presente caso ha ocurrido el fenómeno procesal denominado Sustracción de Materia.

La Sala III de la Honorable Corte Suprema de Justicia (en adelante CSJ) se ha referido y ha definido la sustracción de materia en fallo de 11 de agosto de 2009, el cual se pronunciaba sobre la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción presentada por Grupo F. Internacional, S. A., para que se declarase nula, por ilegal, la negativa tácita por silencio administrativo derivada de la decisión verbal tomada el día 10 de mayo de 2006, de instalar una cerca y una garita, que negaba e impedía la continuación de un relleno de ribera y fondo de mar para la construcción de

infraestructura marítima dictada por La Comisión Interinstitucional De Alto Nivel para la Transferencia de las Funciones y Atribuciones de La Autoridad de la Región Interoceánica. En este fallo, la Sala III de la CSJ declaró que *“La doctrina ha definido la sustracción de materia como un medio anormal de extinción del proceso (no regulado por el legislador), constituido por circunstancias en que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el Tribunal emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida y no habiendo vencedor ni vencido”*.

En ese fallo, la Sala III de la CSJ hace referencia a que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo de 20 de octubre de 1998, se refiere a la sustracción de materia en la siguiente forma:

"Para resolver, resulta pertinente hacer algunas anotaciones en torno al fenómeno procesal conocido como sustracción de materia. Siguiendo al autor Jorge Peyrano, el procesalista panameño Jorge Fábrega, define la sustracción de materia como un medio de extinción de la pretensión 'constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal, por razones extrañas a la voluntad de las partes; no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito' (PEYRANO, Jorge. Citado por FABREGA, Jorge. "La Sustracción de Materia", en Estudios Procesales. Tomo II. Editora Jurídica Panameña. Panamá. 1990. pág. 1195).

Dado que existen pruebas en el expediente que demuestran la celebración de elecciones en el SCPC en los días 9 y 10 de septiembre de 2014, en esta causal, la infracción denunciada en este punto pierde vigencia, al ocurrir la sustracción de materia, razón por la cual la Junta deja de conocer los méritos de la denuncia en este asunto, y pasa a evaluar el resto de los cargos.

El denunciante aduce también que los directivos del SCPC no están cumpliendo con su obligación de proporcionar información financiera, ni a sus miembros, ni a la Junta de Relaciones Laborales de la ACP.

El artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP establece en su numeral segundo lo siguiente:

“Artículo 50. La organización laboral que haya sido certificada como representante exclusivo deberá cumplir con lo siguiente:

1...

2. Mantener mecanismos de supervisión y control de contabilidad, los cuales deberán incluir controles financieros y contables adecuados; e informes financieros periódicos disponibles a los miembros y deberán presentar un informe financiero anual a la Junta de Relaciones Laborales.” (Subrayado de la Junta).

En concordancia con esta norma, y a manera de ilustración para determinar cómo se hace disponible el informe financiero anual a los miembros de la organización sindical, el literal D de la Sección 3.- Tesorero del Artículo VII Deberes de los Oficiales, de los Estatutos Vigentes del SCPC establece:

“D. Al final de cada año fiscal, el Tesorero presentará un audito realizado por un contador público autorizado para ser presentado a la Junta de Relaciones Laborales, de conformidad con el artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. Copia de este informe será colocado en el tablero de anuncios de cada oficina del Sindicato y distribuido a los miembros a través de la publicación oficial...”

La JRL entiende que es una obligación de toda organización sindical, enviar un informe financiero anual a la Junta de Relaciones Laborales, y que este informe financiero esté disponible a los miembros, en cuyo caso, para el SCPC, por obligación de su propio estatuto, debe publicarse en el tablero de anuncio de cada oficina del Sindicato, y distribuido a los miembros en la publicación oficial.

En el presente caso, el denunciante no ha logrado probar que los informes financieros del sindicato no han estado disponibles a sus miembros, ni distribuido a estos en la publicación oficial. Ninguna de las piezas procesales en el expediente estuvo dirigida a probar que los informes financieros anuales no fueron sujeto de la publicación oficial. De los testigos aportados por el denunciante, solo uno, Pedro Hernández, reconoce haber ido a revisar los tableros de anuncio del sindicato, pero consta en su declaración a foja 104 que el testigo solo se interesó por buscar información sobre una reunión de asamblea general para la escogencia de un comité de elecciones. En este sentido, el Sr. Hernández no logra identificar si los informes financieros estaban o no publicados en esa ocasión.

El testigo Rolando Blackman, por su lado, no logra afirmar que se dirigió a los tableros informativos del sindicato a buscar información financiera (foja 58-59); mientras que el testigo Néstor Murillo en su declaración dijo que “no visita tan frecuentemente las oficinas del sindicato” y considera que son los representantes sindicales los que deben ir a las áreas de trabajo con la información (foja 66). Mientras que el testigo Raúl Flores, aunque afirma frecuentar los tableros de información buscando información financiera del sindicato, declara que son los tableros de información que ha otorgado y aportado la ACP (foja 78). Y si bien manifiesta haber ido esporádicamente al sindicato y no haber visto si la información financiera se encontraba en los tableros de información del sindicato (foja 82), no afirma con certeza que él estuvo buscando dicha información financiera en este tablero, ya que el testigo contesta vagamente, y no aporta los días, detalles y qué información financiera buscaba. Finalmente, el testigo Osvaldo Solano que por un lado afirmó que no había visto en ningún tablero o espacio designado por la empresa, información financiera del sindicato, luego declara que él personalmente no solicitó esa información, aunque no la consiguió de ellos (foja 94), y que no visita frecuentemente las instalaciones del sindicato (foja 96). A juicio de la Junta, estas declaraciones no logran probar efectivamente que dichos informes no estuviesen presentes en los tableros de información de las instalaciones del SCPC.

No obstante lo anterior, a fojas 119 y s.s. se encuentran los últimos informes financieros aportados por el SCPC en atención a lo que dispone el artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, para los años 2013, 2012 y 2011. Consta a foja 125, la nota No.P-02770 de 5 de julio de 2013, donde el Tesorero del SCPC, señor Rogelio Morán aporta los estados financieros correspondientes al año 2011. Y a foja 119, consta nota No. P-03070 de 15 de julio de 2014, por medio de la cual el Tesorero aporta los estados financieros correspondientes al año 2012 y estando este expediente en estado de decidir, llegó la nota P-03291 del 16 de junio de 2014 (sic), recibido en la Junta el 17 de junio de 2015 el informe financiero de las operaciones del SCPC enviado por su tesorero. (foja 140).

Queda claro que las estipulaciones del numeral 2 del artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP establece la obligación de ésta y las otras organizaciones sindicales certificadas y reconocidas como representante exclusivo de las unidades negociadoras de la ACP, de enviar un informe financiero anual a la Junta de Relaciones Laborales, y que en el presente caso, esta obligación ~~no~~ ha sido cumplida por el SCPC, para los años 2013, 2012 y 2011.

Por todo lo anteriormente expuesto, es el criterio de esta Junta que no ha sido probada la denuncia del señor Pedro Omar Bravo sobre la infracción a los mecanismos de fiscalización de los asuntos financieros que incluyan control de contabilidad, finanzas e informes periódicos a su membresía.

En consecuencia, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que existe sustracción de materia en torno a la denuncia de incumplimiento de las obligaciones del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe de mantener prácticas democráticas en torno al inicio del proceso de elecciones.

SEGUNDO: DECLARAR no probada la infracción del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe de cumplir con sus obligaciones de mantener los mecanismos de fiscalización de los asuntos financieros que incluyan control de contabilidad, finanzas e informes periódicos a su membresía, conforme lo establece el artículo 50 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

Fundamento de Derecho: Artículos 111, 114 y demás concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, y Artículos 33 y 50 del Reglamento de Relaciones Laborales, Artículo VII de los Estatutos del SCPC.

Comuníquese y cúmplase,

Carlos Rubén Rosas
Miembro Ponente

Gabriel B. Ayú Prado C.
Miembro

Mariela Ibáñez de Vlieg
Miembro

Azael Samaniego P.
Miembro

María Isabel Spiegel de Miró
Miembro

Jenny A. Cajar Coloma
Secretaria Judicial Interina