TESIS DE LICENCIATURA

Sergio González

Analisis Crítico de los Conflictos Colectivos de Trabajo

Director Ponente: Dr. Cesar A. Martans V.

UNIVERSIDAD SANTA MARIA LA ANTIGUA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

PANAMA, REP. DE PANAMA
1984

UNIVERSIDAD SANTA MARIA LA ANTIGUA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

ANALISIS CRITICO
DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

Por:
SERGIO GONZALEZ

Trabajo de Graduación para optar el título de
Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas

Panamá, 1984

DEDICATORIA

A FATIMA

Quien en mis estudios fue guía, y en mis desesperanzas aliento.

Quien con sus desvelos y con solo extender sus manos francas, supo comprender, y aprendió a esperar.

Quien sin pretender ser superior se sublimó con el sacrificio y consagración.

INDICE

Página

INTRODUCCION x

CAPITULO I: NOCIONES PRELIMINARES

A. RESEÑA HISTORICA DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS 4

1. Edad Media 4

2. Decadencia del Sistema Corporativo 6

a. El desprestigio del sistema corporativo 6

b. El descubrimiento de nuevas tierras 6

c. En el orden político la democracia individualista 6

d. La reforma protestante y especialmente las enseñanzas de Martín Lutero 7

e. La revolución francesa 7

f. La Ley Chapellier: (14 al 17 de junio de 1791) 8

g. La gran industria 8

B. DEFINICION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO 12

C. CLASIFICACION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS 16

CAPITULO II: DESARROLLO DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN PANAMA

A. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONFLICTO COLECTIVO 30

1. Antes de 1947 32

Página

2. Desde 1947 Hasta 1972 39

3. Desde 1972 en Adelante 44

CAPITULO III: LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

A. OBJETO Y FINES DE LA NEGOCIACION COLECTIVA 60

B. CARACTERISTICAS DE LA NEGOCIACION COLECTIVA DE TRABAJO PANAMEÑA 63

CAPITULO IV: EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION

A. EL PLIEGO DE PETICIONES, SU FORMA Y PRESENTACION 76

1. Identificación de Quién Suscribe el Pliego 77

2. Identificación del Empleador 78

3. Los Delegados 78

4. Quejas y Peticiones Concretas 79

5. Número de Trabajadores 80

6. Número de Trabajadores que Apoyan el Pliego 81

7. El Pliego será firmado por todos los Delegados, podrán firmar también los Asesores Sindicales o Legales 81

B. EFECTOS QUE PRODUCE LA PRESENTACION DEL PLIEGO 89

CAPITULO V: FACTORES QUE AFECTAN LA NEGOCIACION

A. DESCONOCIMIENTO RECIPROCO 94

Página

B. FALTA DE EQUILIBRIO TECNICO EN LA NEGOCIACION 96

C. EL CONFLICTO PRECEDE A LA NEGOCIACION 98

D. LA LUCHA POR LA ILEGALIDAD 99

E. DESARMONIA EN EL CODIGO Y ENTRE ESTE Y LAS PRACTICAS SINDICALES, ADMINISTRATIVAS Y EMPRESARIALES EN MATERIA DE CONFLICTOS 113

F. FALTA DE FONDOS DE RESISTENCIA EN LOS ORGANISMOS SINDICALES 118

CAPITULO VI: LOS ACTORES

A. LOS SINDICATOS 120

1. Libertad Sindical 123

2. Unidad Sindical 132

3. Organismos de Participación Política 135

4. Sindicato, Empresa y Libre Competencia 143

5. Fuentes de la Fuerza Sindical 147

6. Corrupción de los Sindicatos 153

B. LA EMPRESA 158

1. Fines de la Empresa 160

2. Empresas y Sociedad Anónima 163

3. La Unidad Económica 164

4. Empresa y Sindicato 168

5. Autoridad y Dominio 171

Página

C. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO 173

1. Su Papel en las Relaciones de Trabajo 176

2. Funciones 179

3. Estructura 182

CAPITULO VII: MEDIOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS 187

A. LA AUTOCOMPOSICION 194

B. LA MEDIACION PREVENTIVA 197

C. LA CONCILIACION 200

1. Formas de Conciliación 200

2. Conciliación Voluntaria vs Obligatoria 204

D. EL ARBITRAJE 206

1. Clases de Arbitraje 208

a. Arbitraje voluntario con laudo voluntario 210

b. Arbitraje voluntario con laudo obligatorio 212

c. El arbitraje obligatorio 213

E. LA CONCERTACION SOCIAL 217

1. Competencia 222

F. NATURALEZA 223

Página

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 225

BIBLIOGRAFIA 231

INTRODUCCION

El presente trabajo se propone realizar un análisis de los conflictos de trabajo; sus formas, desarrollo, fines, principios y comportamiento de los que participan como interlocutores sociales.

En la investigación, hemos procurado ajustarnos al monismo metodológico, exigido para este trabajo, aunque sin embargo, como el método nos podía producir una perspectiva un tanto falseada de la materia a tratar, hemos matizado la obra con situaciones producto de la realidad vivida.

Los conflictos de trabajo, merecen especial atención, no por sus efectos perturbadores de la paz social, sino porque su existencia ha sido el motivo de verdaderos cambios sociales, para solucionarlos, se han creado nuevas estructuras; es decir, corren parejo con el desarrollo y evolución del derecho.

La obra pretende analizar los aspectos positivos y negativos de los conflictos, en las relaciones de trabajo. Su finalidad es, proporcionar un material que sirva para el perfeccionamiento o corrección de los defectos más notorios, que actualmente se advierten y aquí señalamos.

Con miras a lograr este propósito hemos dividido nuestro trabajo en siete capítulos.

En el capítulo primero, hacemos un breve recuento de las motivaciones que impulsan el hombre a organizarse y los efectos que éste tiene en el campo del trabajo. Hacemos un

bosquejo histórico de los conflictos de trabajo, definiéndolos y clasificándolos. El capítulo segundo, lo dedicamos al estudio de los conflictos colectivos conjuntamente con la evolución de la legislación Patria y sus efectos en las relaciones laborales. Consecuencialmente consideramos la negociación colectiva, su objeto y su característica en el capítulo tercero. En el capítulo cuarto, conformamos la idea, dejando sentado el propio procedimiento de conciliación, la presentación del pliego, como elemento indicativo del planteamiento del conflicto, los requisitos exigidos y los efectos causados con su presentación. El capítulo quinto, expone los factores que afectan las negociaciones, situación que se refleja durante el desarrollo de la propia negociación, haciendo especial énfasis, en el uso desmedido del amparo de garantías constitucionales, que en la lucha por la legalidad distorsionó el procedimiento, el cual da un giro hacia la rigidez jurídica, en el tratamiento de los conflictos. Como dentro de todos los conflictos existe la participación en el capítulo sexto, hacemos un breve estudio, de los sindicatos, que son los propulsores de la dinámica en los conflictos, de la empresa quienes por regla general, deben hacerle frente a las inquietudes obreras y finalmente al Estado, cuya participación a través de los ministerios, es fundamental en la búsqueda de fórmulas armonizantes en las relaciones de trabajo.

Es ampliamente conocida los medios de solución de los conflictos de trabajo, a pesar de ello, nosotros no podemos soslayar su consideración, por lo que hemos incluido un estudio bosquejado de ellos en el capítulo séptimo, haciendo una especial mención de la concertación social, uno de los medios de solución de conflictos que día a día toma mayor fuerza.

Como se notará el tratamiento del tema y la estructura presentada, como hemos dicho, no se ajusta a la teoría de la unidad de la substancia; tiende a ser distinta para lograr los objetivos realistas de un derecho dinámico, inspirado en el humanismo adaptado a la evolución de la vida económica y social, pero también influyendo en ella, que a su vez lo transforma.

CAPITULO I

NOCIONES PRELIMINARES

A. RESEÑA HISTORICA DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

   1. Edad Media

   2. Decadencia del Sistema Corporativo

B. DEFINICION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS DE TRABAJO

C. CLASIFICACION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

En el campo social y laboral, la expresión "Conflictos de Trabajo", es genérica porque responde a fenómenos sociales, los cuales obedecen a diversas causas; la acepción, es comprensiva de todas las situaciones antagónicas que nazcan del núcleo social del trabajo.

Los conflictos surgen, a mi modo de ver, de las diversas acciones de supervivencia asumidas por la humanidad, es aquí donde al hombre le corresponde el papel protagónico principal. Decimos esto, porque como un ser imperfecto y limitado no puede satisfacer sus necesidades viviendo aisladamente, sino en la vida social.

Este impulso natural lo lleva a agruparse, y lo hace, con aquellos que de una u otra forma tienen necesidades materiales y espirituales comunes. Así vemos que para venir al mundo necesita, la existencia previa de una sociedad básica, como es la familia, en la que es engendrado, nace y se desenvuelve; sin embargo, como dentro del grupo familiar no se dan todos los elementos que le permite satisfacer sus necesidades indispensables y conservar su especie, el hombre sale de este plano social, se agrupa con quienes le son afines, y con los cuales pueda accionar en conjunción para cumplir con sus metas.

Esta tendencia gregaria del hombre, es la que va conformando la sociedad y es la raíz que origina las asociaciones que han existido en todas las épocas.

En el campo laboral, cuando el hombre se enfrenta a la necesidad de trabajar y procurarse los elementos indispensables para la conservación y perpetuación de su especie, busca naturalmente, la asociación con aquellos que son trabajadores como él, con los cuales puede compartir inquietudes y problemas que le son comunes. Es en la búsqueda de estas metas que se interrelacionan con otros grupos que con intereses disímiles tratan de encontrar su propio nivel y lograr su identidad, o el liderazgo dentro de la sociedad en que se desenvuelven; es en este momento que los intereses contrapuestos de los grupos en busca de acomodación hacen surgir los conflictos, donde el hombre es el eje central.

Los conflictos han existido desde los tiempos más remotos hasta nuestros días, en un sentido amplio, podemos decir que se dan desde el comienzo de toda evolución cultural y jurídica, pero en el campo laboral surgen desde el momento en que se prestó trabajo al servicio ajeno.

Porque desde ese momento ha luchado para mejorar sus condiciones de vida lo que ha sido objeto de constantes conflictos. Esta evolución esquematizada, que hemos desarrollado hasta aquí, sobre los orígenes del conflicto de trabajo, llega a su concreción en la Edad Media; es por ello que haremos una breve reseña histórica de esta época en la que floreció el sistema corporativo o gremial y nació

el régimen capitalista.

A. RESEÑA HISTORICA DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

1. Edad Media.

La característica fundamental de la edad media, es que la organización feudal estaba centrada en el señor Feudal, quién además de tener el Derecho de la Vida y Muerte sobre sus vasallos era dueño de la tierra, hacienda y autoridad sobre el grupo que vivía en su Feudo.

Otro factor característico de la época, lo constituyen los gremios, conformados por artesanos de grupos ocupacionales, los cuales controlaban la industria de la ciudad.

Los gremios constituían el eje fundamental en torno al cual giraba la vida laboral en la edad media, mantenían un espíritu educativo y fraternal, tendiente a conservar las tradiciones profesionales pero determinando las normas salariales, horas de trabajo, el examen de los artículos y hasta el precio de venta de los productos confeccionados, lo que les proporcionaba un control absoluto en el comercio. Este control entre paternalista y ejemónico hizo que los conflictos no tuvieran relevancia aparente.

Sin embargo, el nacimiento de las ciudades libres, constituidas particularmente por los hombres que ejercían

2. Decadencia del Sistema Corporativo.

El sistema corporativo llega a su pleno desarrollo más o menos en el siglo XVIII, esta vida gremial, fundamentada en las asociaciones de carácter profesional, constituída en Corporaciones por trabajadores aprendices, oficiales y maestros, son afectados por una serie de circunstancias que provocan una crisis en el sistema que dejó marca indeleble en la historia social europea.

a. El desprestigio del sistema corporativo.

Esta situación se produce al perderse el sentido paternalista, espiritual y el profundo sentido religioso que alentaban la vida de los gremios, unidos a los abusos y excesos de trabas en el desarrollo del trabajo.

b. El descubrimiento de nuevas tierras.

Despertaron el interés de los hombres por la expansión y la libertad, se adquirieron nuevos conocimientos geográficos, se crean nuevos mercados y se obtienen nuevas fuentes de materia prima.

c. En el orden político la democracia individualista.

Juan Jacobo Rousseau, preconiza en su contrato social,

que la seguridad de la convivencia humana es la voluntad de los hombres reunidos para dirigir las fuerzas existentes, en forma tal de hacerlas actuar coordinadamente para que no puedan falsear la suma de sus estrictas voluntades individuales convergentes en el pacto social.

d. La reforma protestante y especialmente las enseñanzas de Martín Lutero.

Al propiciarse el entendimiento directo de cada hombre con la divinidad se acentúa un individualismo religioso producto de la libre interpretación de las escrituras, lo que se oponía a la enseñanza de la Iglesia Católica, fundada en la Santidad del Papa para definir la verdad revelada.

e. La revolución francesa.

Recoge todo el espíritu de la época y en la declaración de los derechos del hombre, elimina el derecho de asociación por estimar que lesionaba la libertad humana, para ellos todo organismo colectivo restringía necesariamente la libertad individual y no debía ser tolerado en el interior de un Estado que era la única colectividad necesaria. "El legislador de la época quiso obligar al individuo ser libre

y para lograrlo lo condena a vivir aislado". (1)

f. La Ley Chapellier: (14 al 17 de junio de 1791).

Esta Ley prohibe expresamente el derecho de las asociaciones de profesionales, esto acaba con el régimen corporativo medieval. Se sustituyen las relaciones feudales y surge el contrato de trabajo. Sin embargo, la Ley Chapellier que preconiza la doctrina fisiócrata, Lassiez Faire et Laissez Passer, le monde va la Lui-Meme, Santifica por decirlo así, la propiedad privada; los derechos de libertad y de competencia se dan, pero no benefician al trabajador de la época, porque al restringir el derecho de asociación, en su totalidad, éste no puede organizarse y pierde fuerza.

g. La gran industria.

Dentro del período que va del siglo XV al siglo XVIII se produce una verdadera revolución económica, la estrecha y limitada economía de la edad media de paso a un capitalismo dinámico dirigido por comerciantes banqueros y navieros.

Las teorías mercantilistas prevalecían en todas las

---

(1) DE FERRARI, Francisco, Derecho del Trabajo, Las Relaciones Colectivas, Vol. IV, 3a. ed., Buenos Aires, Editorial Depalma, 1971, p. 10.

capitales europeas, y debido al descubrimiento jurídico de las sociedades anónimas, se unifican los pequeños capitales, formando los grandes poderes económicos. Las guildas o corporaciones medievales comienzan a desaparecer para dar paso a compañías más vigorosas y dinámicas y con un capital muy superior; disponiendo de estos recursos, adquieren maquinarias con las cuales fomentan la organización de las grandes fábricas y empresas modernas. Para el siglo XVIII, la economía de Europa estaba lista para dar el gran salto hacia adelante y fue entonces cuando se utiliza la nueva fuente de energía, especialmente el vapor, dándose inicio a la Revolución Industrial. Todo este movimiento había creado una clase de capitalistas en búsqueda de nuevas oportunidades de inversión a sus crecientes riquezas, y quienes habiendo aprovechado las nuevas fuentes de energía aplicadas a la maquinaria, hacen desaparecer el taller familiar, que al no poder abastecer la creciente demanda de consumo, es reemplazado por las grandes fábricas, esto va formando gradualmente un nuevo ambiente de trabajo porque nace el sistema fabril.

Pero todo no fue avance, desarrollo positivo y bienestar general, la revolución industrial trajo consigo muchas injusticias, porque la aplicación del vapor a la máquina multiplicó su poder, pero minimizó la importancia de cada trabajador hasta convertirlo en un ente aislado, frente a la fecunda producción de las grandes maquinarias, esto sumado

al hecho que el capital podía organizarse, frente a la prohibición de las organizaciones obreras, permitía a las primeras gozar de un ostensible poder al cual es respaldado por sus organizaciones, en cambio como el trabajador era un átomo aislado, sin ninguna importancia dentro de este organismo social, permitió que la vida en las fábricas fuese deprimente, en el que se explotaba a los niños y las mujeres, las horas laborales eran largas y el trabajo pesado, la paga era pobre y los trabajadores vivían hacinados en casuchas inmundas donde eran presa fácil de enfermedades contagiosas; estas condiciones deprimentes y el pauperismo reinante hacen renacer el espíritu de solidaridad de las grandes masas reunidas en torno a las empresas, las cuales logran asociarse para la búsqueda de mejores condiciones materiales de vida.

Estas agrupaciones, con su cohesión y pujanza, utilizan la huelga como medio de lucha, presionando de tal forma que se derogan las prohibiciones, que impedían la existencia de las organizaciones obreras y logran a su vez que se dictaran leyes que ampararon el derecho de asociación sindical.

En consecuencia, este hecho da al trabajo organizado un poder e importancia que no se somete a las condiciones existentes en el campo económico y político.

Esta época que para algunos autores es la primera

revolución industrial, conforma y concretiza los conflictos laborales propiamente dichos, que adquieren un cariz verdaderamente importante puesto que el desarrollo de la asociación sindical, como poder del trabajo organizado, somete a presiones a las empresas, para alcanzar una participación en el dominio, en las utilidades o en la administración de la misma, dando fin al absolutismo patronal del momento.

Por otro lado, en el campo de las ideas no puede descartarse que las organizaciones políticas, buscan de una u otra forma un contacto, la influencia o el control de los organismos sindicales, para servirse de ellos, aprovechando el valor numérico de los asalariados que les permitiesen lograr el control del poder político.

En este momento el viejo problema de la propiedad y la autoridad y la forma como éstos se conjugan tanto en el campo económico y político como en el plano de la empresa, son los elementos en juego que acentúan la crisis social y dan paso al enfrentamiento entre trabajadores y patronos.

Los conflictos constituyen una expresión de la crisis por la que atraviesa nuestra sociedad, son una consecuencia de los desequilibrios económicos y de las injusticias sociales en un mundo en constante evolución, éstos han existido desde los tiempos más remotos y seguirán existiendo mientras no se logren superar las circunstancias señaladas.

B. DEFINICION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

La denominación conflictos laborales, responde a un orden histórico en el que se tomó en cuenta el carácter violento que asumieron las primeras luchas nacidas de la relación de trabajo, esta situación penetra en el criterio mayoritario de los autores quienes toman el concepto y con él denominan las controversias surgidas en las relaciones de trabajo. Sin embargo, a pesar del criterio dominante, la noción del conflicto no es uniforme, esta varía de acuerdo al país que se trate; en algunos se identifica el conflicto con el proceso mismo de negociación, en otros lo asimilan a su ruptura y no faltan legislaciones que limitan la idea de conflicto a las huelgas y cierres sin más aclaración; estas son consideradas como simples manifestaciones de conflictos abiertos.

Por otro lado, tenemos mucho más refinada las distinciones que se hacen en la doctrina, con respecto a conflictos y controversias, según algunos autores, el conflicto alude a la simple divergencia de intereses o discrepancias en interpretación y aplicación de una norma, para otros el conflicto se transforma en controversia cuando el titular de la prestación somete su reclamo al Estado, es decir, cuando una parte o la otra solicitan mediante el debido proceso, el amparo de su derecho o intereses.

Estos criterios no son, sin embargo, universales mientras que algunos autores mexicanos prefieren identificar los dos términos, como uno solo; autores brasileños, se pronuncian por la distinción entre conflictos, acción colectiva y controversia, aduciendo que esta última aparece sólo cuando se niega o rechaza la acción.

Basados en este razonamiento podemos decir que no hay antinomias en la legislación laboral cuando utiliza los términos conflictos o controversias para denominar las confrontaciones obrero-patronales, un ejemplo de esta situación la vemos reflejada en el Código de Trabajo Panameño de 1947, en el que su capítulo tercero referente a los conflictos colectivos de carácter económicos y social, denominaba a los conflictos, controversias.

> "Artículo 489: El Pliego de Peticiones expondrá claramente en qué consisten estas o a quién o a quiénes se dirigen, cuáles son las quejas, el número de patronos y de trabajadores que las apoyan, la situación exacta de los lugares de trabajo donde ha surgido la controversia, la cantidad de trabajadores en que éstos prestan su servicio, el nombre y apellido de los delegados y la fecha".
>
> "Artículo 494: Si hubiera arreglo, se dará por terminada la controversia y las partes firmarán el Convenio que redacte el Tribunal de Conciliación."

Esta indefinición en las normas legales señaladas,

surgen por cuanto la diferencia entre la voz conflicto y controversia es mínima, carente de substancia que es preferible tratarlas como sinónimo.

En esta búsqueda de definición del conflicto colectivo vemos que: PEREZ BOTIJA, nos dice que "con el nombre conflicto laboral se alude a todas las series de fricciones susceptibles de producirse en las relaciones de trabajo". (2) RUSSOMANO, Víctor Mozar, define el conflicto laboral "al que resulta del hecho concreto de la prestación de trabajo de la interpretación y ejecución de normas que inciden sobre la relación jurídica existente entre el trabajador y el empresario". (3) MARIO DE LA CUEVA considera los conflictos de trabajo como "... los que se suscitan entre trabajadores y patrones, solamente entre aquellos o únicamente entre éstos, en ocasión o con motivo de la formación, modificación o cumplimiento de las relaciones individuales o colectivas de trabajo". (4)

Por su parte, BAYON CHACON y PEREZ BOTIJA definen los conflictos de trabajo como "... la alteración de la normali

---

(2) PEREZ BOTIJA, Eugenio, Curso de Derecho del Trabajo, 3a. ed., Madrid, Editorial Tecna, S.A., 1950, p. 204.

(3) RUSSOMANO, Víctor Mazart, Principios Generales del Derecho Sindical, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977, p. 5.

(4) DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, T. VIII, 4a. ed., México, Editorial Porrúa, S.A., 1979, p. 729.

dad de las relaciones jurídicas entre un empresario y un trabajador o una asociación o grupo de trabajadores con motivo de la aplicación o interpretación o intento de modificación de los contratos de trabajo de las normas que lo regulan". (5)

En todas estas definiciones resalta el concepto de confrontación, de lucha, criterios que en vez de acercar a las partes en diálogo produce una situación traumática entre los afectados, al extremo, de que causa crisis tan aguda que rompen la armonía en las relaciones de trabajo. Sin embargo, no podemos considerar la expresión solo como un elemento perturbador de la paz laboral, ni tampoco como una simple acepción de carácter genérico, con el que se puede denominar a todas las controversias que surjan dentro de un núcleo social, sin interpretar el motivo que la cause.

La existencia de los conflictos colectivos significa el equilibrio, la equiparación y la posibilidad de discutir de potencia a potencia los asuntos laborales. En la esfera de la contratación significa el abandono de las ideas individualistas y formalistas en favor del entendimiento colectivo y el pacto social. En la dimensión socio-económica, representa un acto que conduce a la paz social que contribu

---

(5) BAYON CHACON y PEREZ BOTIJA, citados por HOYOS, Arturo, en: Derecho Panameño del Trabajo, San José, Costa Rica, Edición Librería Cultural Panameña, 1982, p. 95.

ye a crear un clima de relaciones laborales favorables a la producción y propician las inversiones.

Para nosotros, la existencia de los conflictos colectivos a dado lugar a un nuevo tipo de gerencia y han afianzado la necesidad del diálogo y la concertación. Poco importa que esto se lleve a cabo por medios paritarios, tripartitos o se logren convenios escritos, lo que cuenta es el espíritu de compromiso, el deseo de humanización del trabajo y el ánimo de conjugación de intereses. Para lograr estos fines lo importante es, establecer procedimientos apropiados para la solución pacífica de los conflictos.

C. CLASIFICACION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

Las legislaciones han sido parcas en cuanto a señalar clasificaciones de conflictos, en cambio, los tribunales y los autores se han empeñado en mantener grandes debates, con el fin de establecer una clasificación que responda a los diferentes conflictos existentes.

Ante la gran variedad y complejidad que presentan los conflictos en el campo laboral, unido esto a la variedad de criterios empleados para su clasificación vemos que estos giran principalmente alrededor de los sujetos que intervienen, el objeto que motiva el conflicto, los intereses

3 4189 00064 3987

en juego o bien el número de participantes en los mismos.

No podemos descartar también, que la confusión que existe en la búsqueda de una clasificación tipo, es que los autores no se han preocupado en encontrar los criterios base que sirven para la concreción de las mismas.

De este cuadro diversificados de las formas de acción que emplean los trabajadores, los conflictos de trabajo admiten una clasificación previa, en la que encontramos conflictos individuales y colectivos, por una parte y conflictos jurídicos o de derecho y económicos o de intereses, por la otra; esta clasificación es considerada por algunos autores como clásica, pura o propia.

De este panorama consideraremos los conflictos colectivos, no haremos señalamientos de las otras formas de acción de los trabajadores y su clasificación porque sobre esta materia se han preparado innumerables obras en las que se define la gran controversia doctrinal existente.

CONFLICTOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

Para referirnos a los conflictos colectivos de trabajo no podemos soslayar la existencia de los conflictos individuales de trabajo, esto es así, porque no puede establecerse claramente una base distintiva con la que pueda determinarse cuando un conflicto es individual y cuando de

ja de serlo para convertirse en colectivo.

Es cierto que la sola mención de conflicto colectivo evoca a pensar en una comunidad obrera, una noción de colectividad, pero puede ocurrir que el interés general, profesional o colectivo pueda estar en juego, cuando se afecte un derecho individual del trabajador o la garantía de su creación y vigencia.

Las dificultades para delimitar las fronteras que separan conflictos individuales y colectivos se tornan más difícil cuando vemos que hay conflictos colectivos que se originan en uno individual y que por solidaridad involucran una comunidad obrera, como fue el caso, de la huelga ocurrida en los Muelles de Balboa y Cristóbal en 1980, motivada por la suspensión de un representante sindical en el Muelle de Cristóbal, la cual produjo grandes pérdidas económicas; de esto se desprende que los efectos del conflicto dependerá de su naturaleza, atendiendo el interés colectivo que lesiona y no de su carácter individual.

Esta indefinición en ambos conflictos obliga a que se haga un análisis de cada caso para determinar su calidad.

Ahora bien, si partimos de definiciones implícitas podemos decir que conflictos individuales o de derecho son aquellos en los que se afecta el interés particular de los sujetos de una relación de trabajo, producido por la aplicación o violación de una norma legal, contractual, con

venio colectivo disposición reglamentaria y conflicto colectivo es el que busca la determinación de nuevas condiciones de trabajo en beneficio de una colectividad.

Visto así la diferenciación es sencilla, no hay mayor problema, porque lo que está en juego es el número de afectados y no la materia que originó el conflicto.

Sin embargo, tal como hemos señalado, la diferenciación entre ambos conflictos no es sencilla como aparenta en las definiciones señaladas, entre ambos existen zonas grises e inevitables, que no sólo se debate en el campo doctrinal sino que es un fenómeno social, real e innegable; la distinción puede buscarse en los intereses en juego, que pueden ser individuales, o generales, sin olvidar que el factor numérico no es la nota característica del conflicto individual, ya que puede ocurrir que en un reclamo de varios trabajadores, en forma conjunta, contra un solo empleador, que en un principio muestra una comunidad obrera, lo que en el fondo realmente produce es una acumulación de conflictos, sin que la controversia pierda su carácter de individual, porque lo importante, en este caso, es el interés concreto de cada uno de los reclamantes que se tutela.

Como decíamos, nos interesan los conflictos colectivos y por ende su clasificación; dentro de estos encontramos dos tipos de conflictos:

a) Conflictos colectivos jurídicos o de derecho.

b) Conflictos colectivos económicos o de intereses.

LOS CONFLICTOS COLECTIVOS JURIDICOS O DE DERECHO

De acuerdo con el artículo 418 del Código de Trabajo "son los que tienen por objeto la interpretación o aplicación de una norma contenida en una ley, decreto, reglamento interno, costumbre, contrato o convención colectiva, y que interesa a un grupo o colectividad de trabajadores".

Como puede notarse, la naturaleza de este conflicto es puramente jurídica y su solución corresponde a los órganos que tienen a su cargo "decir el derecho", esto es, a los Tribunales de Trabajo, que son los únicos que pueden dictar o concluir con una sentencia o resolución judicial.

Sin embargo, por razón de lo dispuesto en el artículo 428 de nuestro Código de Trabajo, cuando tales conflictos admitan el ejercicio del derecho a huelga, se puede acudir al procedimiento de conciliación, esta situación se reitera en el artículo 421 cuando señala:

> "..... .....
> La solicitud de mediación no está sujeta a formalidades, pero cuando el conflicto sea de los que admiten el ejercicio del derecho de huelga, las partes pueden plantearlo también por medio de un pliego de peticiones."

Esta situación excepcional que permite la presenta

ción del pliego es la que señalan los numerales 3 y 4 del artículo 480 del Código de Trabajo y da pie a una subdivisión de los conflictos jurídicos así:

A. Conflictos sobre la vida misma de los grupos profesionales; los cuales nacen cuando el empresario viola el derecho de la libertad de asociación profesional o cuando ocurre una intromisión de la vida de los sindicatos.

B. Conflictos sobre interpretación de los contratos colectivos; ocurren estos cuando se ejecuta una acción para conseguir la interpretación, por vía general, de la cláusula de un contrato colectivo.

C. Conflictos sobre cumplimiento del contrato colectivo; tenemos que los conflictos sobre cumplimiento del contrato colectivo puede ser sobre cualquiera de sus elementos ya sean obligatorios o normativos.

C. a) La falta de cumplimiento del elemento obligatorio, el contrato colectivo se da cuenta las normas que buscan asegurar la efectividad del contrato colectivo, y las reglas que fijan las obligaciones específicas de los autores de la institución no se cumplen.

C. b) La falta de cumplimiento al elemento normativo del contrato colectivo, da origen a conflictos colectivos cuando las prestaciones a que el empresario se

obligó a cumplir en beneficio de la comunidad obrera, no se cumplan, esta falta de cumplimiento de las cláusulas de un contrato colectivo implica el reconocimiento del contrato mismo, es decir, el empresario niega la vigencia de la institución.

CONFLICTOS ECONOMICOS O DE INTERESES

Se entiende por conflicto colectivo económicos o de intereses a los que se relacionan con la creación de una norma o con la modificación o extinción de la que ya existía, su solución se remite a los órganos capaces de componer o dirimir intereses en pugna, esto es, a los órganos de conciliación o arbitraje. El Código de Trabajo nuestro, se expresa en términos parecidos cuando señala en su artículo 419 que "los conflictos económicos o de intereses son aquellos que tienen por objeto la celebración de una convención colectiva de trabajo, y los que de cualquier otra manera expresen intereses colectivos de naturaleza económica, social o reivindicativa".

Como podemos ver, el conflicto económico o de intereses responde a una acción reivindicativa que tiende a modificar el derecho existente o crear uno nuevo, en otras palabras, se ejercita una función legislativa delegada o retenida por el individuo, en la que a quedado a salvo la volun

tad de las partes para fijar sus condiciones en las relaciones de trabajo, es lo que permite a los trabajadores pretender superar las condiciones de la prestación de los servicios. Para un mejor estudio de los conflictos colectivos los analizaremos así:

1. Conflictos para la Creación de Condiciones Generales de Trabajo.

Se dan cuando se pretende regular las condiciones generales de trabajo que no están pactadas previamente.

Esta clase de conflictos sólo pueden ser planteados por los trabajadores, por gozar de la iniciativa de presentar convención colectiva; también se conocen como conflictos de reglamentación.

2. Conflictos para la Modificación de las Condiciones Generales de Trabajo.

Este grupo de conflictos, exige como condición necesaria la existencia previa de una convención colectiva, puede iniciarse por acción patronal y de los trabajadores, esta circunstancia hace que este conflicto se desdoble en dos vertientes; dependiendo de la parte que lo promueva; una que pretende la reducción de las condiciones de trabajo existen

te y otra que procura el beneficio del trabajador mejorando las condiciones existentes.

3. Conflictos para la Suspensión de la Vigencia de las Condiciones de Trabajo.

Cuando se suspenden las condiciones de trabajo de una empresa y ocasiona la suspensión de la totalidad de los trabajadores que se ven privados de recibir sus salarios y sus prestaciones, nace este tipo de conflicto; el cual sólo puede ser promovido por la parte patronal, ya que los trabajadores no tienen derecho de solicitar suspensiones de operaciones de una empresa.

4. Conflictos para la Supresión de las Condiciones de Trabajo.

Son los que tienen por objeto el cierre definitivo de una empresa y sólo pueden ser promovidos por los patronos.

Esta clasificación no sólo precisa los diferentes tipos de conflictos que deja ver que la diferencia adoptada por cierta parte de la doctrina entre conflictos de derecho y conflictos de intereses para distinguir al mismo tiempo entre colectivos e individuales, no es del todo

acertada, ya que, el conflicto puede ser tanto de puro derecho como de puro interés. Ahora bien, lo que sí es cierto que al negar la doctrina todo valor al conflicto económico de tipo individual, se desprende que los conflictos económicos son siempre colectivos a diferencia de los jurídicos que pueden ser indistintamente individuales o colectivos.

Esta clasificación es importante, en cuanto al derecho de huelga, pues se supone que el mismo sólo debería ejercitarse en relación con los conflictos de intereses, y no en los conflictos jurídicos para los cuales existen órganos y procedimientos para resolverlos, interpretando o aplicando el derecho; situación que en Panamá, tal como hemos dicho, la ley contempla la posibilidad de huelgas en conflictos jurídicos.

FUSION DE LAS DOS CLASIFICACIONES

Existe actualmente una tendencia en la región latinoamericana que procura combinar las dos clasificaciones clásicas, de conflictos jurídicos o de intereses. Sin embargo, hay países en los que se distinguen tres categorías de conflicto: los individuales, los colectivos jurídicos y los colectivos de intereses, como es el caso de México. Es más, "aunque algunos autores conciben la posibilidad de un conflicto individual de intereses, esta concepción care-

ce de importancia dado que este tipo de conflicto no tendría repercusión práctica. En todas partes se tiende, pues, a asimilar los conflictos individuales al conflicto jurídico o de derecho". (6)

La distinción entre conflictos colectivos jurídicos y colectivos de intereses, se encuentra claramente establecida en las legislaciones como las de El Salvador y Haití y Panamá. En la mayoría de los demás países sólo es un reflejo parcial o indirecto en las leyes o se deriva más bien de las decisiones de los tribunales y en circulares ministeriales.

Si bien las fórmulas varían, de un país a otro, puede afirmarse que existe un consenso básico en cuanto a la distinción entre los conflictos individuales y colectivos, y jurídicos o de intereses. Hay también convergencia de criterios con respecto a la determinación del órgano que debería conocer de los conflictos individuales y los colectivos de intereses.

Las dudas surgen con respecto a la solución de los conflictos colectivos jurídicos, algunos sostienen que el aspecto jurídico debería predominar, sobre los colectivos y deben ser resueltos por los tribunales de trabajo; otros opinan que las repercusiones sociales demandan un tratamien

(6) CORDOVA, Efrén, Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina, Ginebra, Suiza, Editorial O.I.T., s/f., p. 173.

to distinto.

Algunos autores, siguiendo a Ernesto Krotoschin han sugerido, incluso, que los conflictos colectivos jurídicos no tienen claridad para definirlos como una categoría especial de conflicto, porque son la prolongación del conflicto de intereses insuficientemente solucionado por la convención; en cierto modo se atribuye así a estos conflictos una naturaleza especial que los situen en medio camino entre los conflictos jurídicos y los de intereses. Esto explica que en algunos países se someten previamente a la conciliación y a veces al arbitraje, antes de remitirlo a los tribunales de trabajo y en otros se prueban medios de solución que podrían considerarse mixtos, ya que admiten la posibilidad de huelga dentro de un procedimiento de tipo cuasi judicial.

En la práctica no solamente los conflictos colectivos jurídicos o de intereses, sino también los individuales son susceptibles de tramitación por vía de conciliación administrativa, y de hecho se someten muchas veces a los ministerios de trabajo. Esta forma de solución tiende así a convertirse en una instancia previa general aplicable en principio a casi todos los conflictos. Ello significa en realidad que las clasificaciones anteriores sólo adquieren importancia cuando se ha agotado la vía conciliatoria y se trata de decidir si la solución final al conflicto corresponda a los tribunales de trabajo, al arbitraje o la conciliación.

¿Cuál es el criterio que debe seguirse para determinar si un conflicto se somete o no a la instancia previa de conciliación administrativa? En la mayor parte de los casos se trata de un criterio pragmático que mira sobre todo a la importancia o la magnitud, inmediata o potencial del conflicto. Si tratándose de un reclamo presentado por un solo trabajador el conflicto en cuestión puede dar una huelga o manifestaciones de protesta o convertirse por razones de solidaridad en un conflicto mayor, o si el reclamante simplemente cuenta con el respaldo decidido del sindicato, el conflicto será probablemente tratado primero por las autoridades ministeriales por vía de conciliación. Esta tendencia de unificar el tratamiento inicial de los conflictos, raras veces se encuentran reflejados en la legislación; se trata más bien de una práctica que se lleva a efecto al amparo de las facultades que confiere la ley orgánica del respectivo ministerio de trabajo; salvo el caso de Panamá, que introdujo en el Código de 1972 en su artículo 42 la posibilidad de "antes de someter un conflicto colectivo jurídico a los tribunales, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de un funcionario conciliador del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social a fin de intentar una solución por vía de Mediación".

CAPITULO II

DESARROLLO DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS EN PANAMA

A. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONFLICTO COLECTIVO

1. Antes de 1947
2. Desde 1947 hasta 1972
3. De 1972 en Adelante

A. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONFLICTO COLECTIVO

Para poder hablar de los Conflictos Colectivos en Panamá, se hace necesario determinar, cuál es el momento histórico en que se debe iniciar su estudio. Para algunos historiadores, es preciso remontarse al período de la colonización y traer a colación las leyes de indias en la que ven prescripciones de carácter social, esta tesis no la compartimos por considerarla alejada de la realidad. Para nosotros el estudio de los conflictos surgen con los movimientos obreros, porque en términos generales al tratar de armonizar las relaciones de éstos, con la sociedad y los patronos produce un encausamiento legista de sus luchas, productos de una serie de factores que le son característicos, surgidos ya de orden interno o de orden externo pero que siempre de acuerdo a la evolución del régimen económico y político en que actuan.

El movimiento obrero propiamente tal, nace en Panamá, al calor de dos hechos notorios, las Construcciones del Ferrocarril y el Canal Interocéanico. Estas obras, como polos de atracción traen consigo la inmigración de grandes masas obreras provenientes de Asia, el Caribe y Europa, las cuales al enfrentarse a las difíciles condiciones climáticas, en un área, para ellos inóspita e insalubre, típica de nuestra región tropical, no pocos intentaron abandonar los trabajos.

Unida a estos fenómenos naturales se encontraron con un tratamiento racista y discriminatorio en las condiciones de trabajo, que rompía la armonía de la esfera laboral. Ante esta cruda realidad que aisla el trabajador y es víctima de las imposiciones derivadas del poder contractual del empleador, surgen las organizaciones que opone la fuerza y la acción del grupo, a ese poder económico que hace sentir sus efectos en el contenido de los contratos existentes.

Es por eso que para iniciar el estudio de los antecedentes históricos de los conflictos colectivos en Panamá, es importante analizarlos desde el punto de vista sociológico, porque así veremos que la formación del derecho es producto de la expresión de la vida social, de sus condiciones de existencia, de su manera de funcionar y de sus repercusiones en las formas de vida social, nosotros consideramos que la paz social no depende de la existencia o inexistencia de conflictos, porque latentes o declarados debe contar con canales o medios debidamente institucionalizados, y aceptados por las partes respecto de cómo poder solucionar los conflictos que hazcan de sus relaciones laborales.

Ahora bien, como ya apuntamos, la construcción del Ferrocarril y la Construcción del Canal son los eventos que determinan el inicio del movimiento obrero en Panamá, estudiando estos movimientos y su forma evolutiva conocere

mos como se concretaron las garantías sociales de los trabajadores, y cuáles fueron sus medios de lucha en la búsqueda de normas protectoras. Para lograr estos objetivos distingueremos tres períodos.

1. Antes de 1947.
2. Desde 1947 hasta 1972.
3. Desde 1972 en adelante.

1. Antes de 1947.

El primer período nace con una población relativamente joven, poseedora de un determinado grado de concentración, producto, de un trabajo asalariado de los talleres artesanales y jornaleros del campo, restringidos por la servidumbre, o una forma velada de ellos, que no les permitía ofrecer al mercado su fuerza de trabajo.

Las sólidas estructuras existentes, que retenían la fuerza productiva, produjo la necesidad de importar mano de obra para la construcción del Ferrocarril y más tarde para la obra canalera. La primera inmigración "entre los años de 1850 a 1855 llega a reunir 7,000 obreros procedentes de Europa, Asia y el Area del Caribe". (7) Estos primeros obreros son sometidos por la Empresa Ferrocarrilera, que

(7) NAVAS, Luis, El Movimiento Obrero en Panamá, (1880-1914), San José, Costa Rica, Editorial Educa, 1979, p. 60.

había organizado su propia policía, con una reglamentación que escapaba a la jurisdicción de las autoridades locales, por su carácter transnacional, sujeta sólo a las disposiciones, contratos y tratados centrados en el poder de Bogotá. Esta situación, restrictiva de la clase obrera, contraria a la exigencia creciente de mano de obra, produce en nuestro país la necesidad de que se tomen medidas tendientes a liberar el trabajador, con el propósito de que acudiesen al mercado de trabajo, sediento de esta fuerza productiva.

La primera medida fue la ley que abolió la esclavitud en 1852, coincidiendo su promulgación con la construcción del Ferrocarril, la segunda elimina las ordenanzas sobre los aprendices y oficiales en los gremios, plasmada en el artículo 29 de la Constitución de 1904 que dice "Toda persona podrá ejercer cualquier oficio u ocupación honesta sin necesidad de pertenecer a gremio de maestros o doctores". Que coincide con los trabajos de la Construcción del Canal por los Norteamericanos.

La ausencia de una Legislación Social, en el sentido estricto, y el hecho de continuar aplicándose la Legislación Colombiana, en materia laboral en virtud del artículo 147 de la Constitución de 1904, hace que el panorama laboral sea desalentador. A pesar de las disposiciones que libraron el trabajo esclavo, nos encontramos que el trabajador carecía

de una protección efectiva, la intervención estatal se tornaba represiva, en contra del obrero, dando una ventaja a las empresas del momento, porque dentro del ordenamiento constitucional en vigencia no cabían leyes protectoras del trabajador; lo que propiciaba la explotación creciente y las luchas reivindicativas.

Este panorama convulso del mercado del trabajo, en el que participan los inmigrantes movilizados por la obra canalera, toman mayor fuerza a raíz de que el Gobierno Norteamericano asume la Administración de la compañía que construye el Canal Interocéanico. Esta institucionaliza una práctica laboral injusta con su marcada posición discriminatoria y racista en el trato obrero, unido a una desigualdad salarial.

En consecuencia, al trabajador no le quedó otro remedio que constituir un frente solidario, para tratar de combatir esa circunstancia gravosa para él, y ya como un conglomerado, e influído por los obreros del ferrocarril, que habían evidenciado combatividad, la crisis no se hace esperar, las huelgas se convierten en el medio para conseguir el equilibrio entre los factores de producción.

Estos movimientos produjeron duras represalias, hubo deportaciones, encarcelamientos de líderes y dirigentes y hasta muerte de trabajadores que protestaban. Los combates, por decirlo así, fueron casi sangrientos; su fin, arrancar

de los nuevos empleadores o del Estado una migaja de esperanza para sus reivindicaciones, que se resumían en ese momento, en la búsqueda de igualdad salarial y la abolición del tratamiento inhumano.

Las crecientes inquietudes, hacen que el Gobierno Panameño se vea precisado a emitir disposiciones reguladoras del trabajo asalariado. Sin embargo, no logró sus objetivos porque las primeras leyes laborales, sólo reflejan una intención reguladora con una dinámica acción humanista, generalizada en esa época.

En los años 1914 y 1916 con la ley sexta y diecisiete, se humaniza el trabajo, al establecer, por primera vez, la jornada de ocho horas, tanto en el orden privado como en el público y municipal, lo mismo que el pago de horas extraordinarias, la preferencia de empleo nacional, el descanso dominical, se clasifican los accidentes de acuerdo a su incapacidad, gastos, asistencia médica y de entierro cubiertos por el patrón y como corolario, la irrenunciabilidad de los derechos otorgados por la ley.

A pesar de este inicio, la pálida intención reguladora en el campo laboral, es tan deficiente al extremo que en la corriente codificadora de 1917, no se recogen las normas relativas al trabajo asalariado en un solo cuerpo legal, "nuestro Código Civil de Comercio, Administrativo y de Minas dieron acogida, en algunos casos al sistema tradicionalista

de arrendamiento de obras y servicios". (8) Es más, posteriormente, el Código Penal en su capítulo VI al establecer sanciones para quienes atenten contra la libertad de comercio e industria, restringe en forma efectiva el derecho a la huelga, que en ese momento, era el único medio de lucha con el que contaba la clase trabajadora para defender sus intereses.

Por su parte, los trabajadores europeos con mayor tradición de luchas colectivas, trataban de organizarse, sin lograrlo, y es la huelga lo que viene a constituir el medio de solidaridad entre los obreros; es una forma de lucha y resistencia ante el poder de la Empresa Canalera "ante la falta de organización visible se torna en el resultante de un acto espontáneo, un producto de su incipiente conciencia de clases. (9) Las difíciles condiciones de vida y del trabajo van fomentando tanto en los obreros locales como en los europeos y antillanos las manifestaciones de inconformidad, de rechazo y protesta contra el sistema de explotación. A fin de contrarrestar el efecto negativo que producían las acciones de los obreros; se propicia la fundación de logias y sociedades mutualistas en las que se refugian los obreros, principalmente, los antillanos.

(8) FABREGA, Jorge, Apuntes de Derecho de Trabajo, Relación Individual, T. I, Panamá, s/Edit., 1970, p. 45.

(9) NAVAS, Luis, op. cit., p. 50.

Se integran círculos obreros pero sin que hubiesen grandes esfuerzos organizativos, y aquel gran movimiento que encabezara el Sindicato General de Trabajadores, denominado huelga inquilinaria, de 1925, es absorvido por la Liga Inquilinaria de Subsistencia de Panamá, una asociación mixta en la que participan obreros de todas las ramas, desocupados, amas de casa y campesinos, que no tuvo una militancia efectiva, fuera del movimiento inicial que generó su formación. Este movimiento alarmó de tal forma al Gobierno Patrio que propicia la intervención del Ejército Norteamericano quienes al ocupar las Ciudades de Panamá y Colón, con la activa participación gubernamental, reprimen y aplastan el movimiento existente.

Este primer período, lo llamaremos de preparación de la Legislación Social, porque en él se destacan algunas leyes expresivas de las inquietudes que ya empezaban agitar nuestro ambiente, como por ejemplo, la Ley 23 de 1930, que contiene medidas de protección a la maternidad. Posteriormente, la ley sobre asistencia médica a favor de los obreros y vigilancia administrativa de las condiciones de higiene y salubridad de los lugares de trabajo y que lleva el N° 29 de 1930; en 1931 se establece la pensión vitalicia para los empleados del Comercio o de la Industria, por antiguedad de servicios, mediante la Ley Octava.

Todas estas leyes, procuran colocar a la clase traba

jadora al amparo de la injusticia en el que se traducía el sistema de libre contratación consagrado por la Constitución de 1904 y los Códigos de 1917, "y hasta llegaron a presentarse a la Asamblea Nacional, sin que fueran discutidos, dos proyectos de Código de Trabajo". (10)

Por otro lado, el Tratado de Versalles, que puso término a la Primera Guerra Mundial, y que propicia la creación de la Organización Internacional del Trabajo, es aprobado mediante la Ley 30 de 1920 y Panamá ya entonces como Estado contratante, se obliga a mantener la Paz Universal tomando como base la Justicia Social.

Estas ideas, que produjeron el débil movimiento legislativo, que hemos señalado, toman una forma más concreta cuando mediante la Ley 16 de 1923, se establece la Oficina de Trabajo con funciones intermediarias entre Empleadores y Obreros, vigilante del cumplimiento de las disposiciones existentes; a pesar de ello, los trabajadores constreñidos por los abusos e injusticias, y como sus primeras manifestaciones de solidaridad fueron de carácter esporádicos, es decir, vencedor o vencidos, el movimiento la asociación perdía interés y casi se disolvía, hasta que produjera una nueva necesidad de manifestarse, no lograban el respeto al derecho y a la justicia social.

---

(10) FABREGA, Jorge, op. cit., p. 46.

Por su parte, el Gobierno con miras al interés del Estado, buscaba soluciones en los problemas laborales anteponiendo el interés del desarrollo nacional a la sustentación de la dignidad humana; no entendió que el individuo no es el medio sino el fin y que sólo el respeto al derecho y a la justicia, aplicada cuando se debe, es lo que produce la quietud definitiva, el orden y la paz, cimentada en la armonía recíproca de los hombres de sociedad.

2. Desde 1947 Hasta 1972.

El segundo período lo inicia precisamente la aprobación, mediante la Ley 67 del 11 de noviembre de 1947, del proyecto del Código de Trabajo, que fuera presentado a la Asamblea Nacional en agosto de 1946, por el Licdo. Hermógenes de la Rosa, quien como Jefe del Departamento de Investigación, Cultura y Legislación Social, dirigió la estructuración de ese cuerpo legal.

Las inquietudes que agitaban nuestro ambiente y que hicieron nacer leyes expresivas de la voluntad popular, crean figuras que caracterizan una nueva concepción del derecho impuesto por la vida social, la cual requería precisamente, de un nuevo derecho que lo desarrollase conceptualmente y lo explícase al amparo de sus específicos y particulares principios, este derecho nuevo alejado del principio

privatista y adentrado en el agrupamiento del derecho social, se consolida con la aprobación de este nuevo texto. El efecto negativo de la libre contratación surgido con la Constitución de 1904 pierde su eficacia.

Los sindicatos, como organizaciones perseguidas y un tanto prohibidas o apenas toleradas no se habían limitado a exponer sus ideas y producir programas, sino que luchaban para su efectivización y desarrollo. Los grupos que habían aparecido de una manera espontánea como consecuencia de clandestinas rebeldías, llegan a tener su reconocimiento legal al demostrar que su necesidad de asociarse es realmente una fuerza incontrolable a la que no se le puede oponer ninguna valla; sea ésta legal o no. Los primeros resultados positivos, reducido a hacer triunfar, apenas parcialmente, modestas reivindicaciones sobre condiciones de trabajo, dan paso a intervenciones desbosada en el panorama político, y su voz se deja oir con carácter autorizante en las Asambleas Populares, en lo que Morales Pereira denominó "el ejercicio de un derecho humano, o si se prefiere de un derecho natural o necesario". (11)

El Código de 1947, legisla sobre el derecho de Sindicación, declara de interés público la constitución de estas

---

(11) MORALES PEREIRA, Carlos, La Libertad Sindical, su Alcance y Contenido, México, UNAM, 1980, p. 397.

organizaciones, sin embargo, como no contenía normas que evitaran las represalias patronales y las prácticas desleales en contra de las organizaciones obreras y los intentos organizativos; hacía que la mencionada libertad fuera casi utópica; a pesar de ello, como ya señalaremos, se organizaron algunos sindicatos, con militancia efectiva entre los que se destacan, al de Tipógrafos, el de Zapateros y el de Sastres.

Los grupos obreros organizados que tienen como finalidad alcanzar un mínimo de garantías contractuales, ven con asombro que en el nuevo cuerpo legal, la timidez legislativa, desarrolla parcialmente el principio constitucional de negociar Convenciones Colectivas, solo lo insinua, sin articulados específicos y sin mayor efecto.

Entre tanto, el Sector Empresarial miraba alarmado la nueva legislación y sobre todo la posibilidad de celebrar Convenciones Colectivas "consideraba que la determinación de las condiciones de trabajo era una facultad inherente a los Administradores de la Empresa y que ésta era una prolongación del titular de la misma". (12) Fue más la preocupación que la efectividad de las normas laborales, en este campo, al extremo que durante los 25 años de vigencia de es

---

(12) FABREGA, Jorge, Las Convenciones Colectivas en Panamá, Panamá, s/ed., 1981, p. 5.

te Código solo se celebraron en toda la República de Panamá, 38 Convenciones Colectivas.

Las inquietudes que se produjeron, por la aprobación del Código del 47, de acuerdo a los laboralistas patrios, fue motivada por la desatención de nuestros legisladores a las leyes promulgadas, con relación al trabajo asalariado; tomaron como modelo el Código Costarricense de 1943, que no concordaba con la Constitución vigente, que en ese entonces, se inspiró en la Constitución cubana de 1940.

Como se siguió el modelo Costarricense, no hay en las disposiciones legales, el reflejo de la concepción constitucional de trabajo, como un derecho y un deber del individuo, ni existen dentro de él, normas que procuren el cumplimiento de la obligación estatal de proporcionar ocupación a quienes carezcan de ella, ni todo el Código responde a la exigencia de justicia social. Esta controversial situación produjo acciones obreras tendientes a la modificación del nuevo cuerpo legal.

Esta carencia de originalidad en el texto legal es tan notoria que la Comisión revisora en su informe lo expresa de la forma siguiente:

> "Algunos miembros de la Comisión tienen la impresión de que el Ante Proyecto original del Ejecutivo está basado, principalmente en el Código de Trabajo de Costa Rica y que las dispo

> siciones de ese Código han produ cido allá no pocas perturbacio- nes económico-sociales. Cree la comisión revisora que aún cuando es aconsejable tener en cuenta legislaciones extrañas, la adop ción de éstas, sin tener al mis mo tiempo en consideración nues tro desarrollo, nuestro ambiente y nuestras peculiares caracterís ticas, envolvería graves peligros.
>
> Por esta razón algunos miembros de la comisión se esforzaron por atenuar un tanto sin conseguirlo del todo las tendencias extremis tas que consideraron lesiva para nuestro desenvolvimiento y que están consignadas en el referido Código de Costa Rica". (13)

Otra de las situaciones inquietantes que produce la nueva legislación laboral, es que para encontrar solu ción a los conflictos colectivos de trabajo, el legislador contempló diversos procedimientos dispersos dentro del texto legal. Para la atención y solución de los conflictos de intereses y de los conflictos jurídicos, existe un siste ma peculiar de cada uno de ellos, la contratación colectiva, tratándose del conflicto de intereses y el juicio de trabajo, tratándose de conflictos jurídicos. Sin embargo, la contrata ción colectiva no es obligatoria, su concertación y negocia ción no contaba con garantías a favor de los trabajadores que solicitaran el derecho a negociar. Otra de las dificul

---

(13) FABREGA, Jorge, Apuntes ..., op. cit., p. 50.

tades consistía en que la atención de los conflictos de trabajo correspondía a los jueces; los tribunales de conciliación, integrados por un representante del Sector Patronal y por un representante de los trabajadores eran nombrados por el Juez Seccional de Trabajo y el procedimiento era casi judicial, el cual no garantizaba la solución efectiva de los problemas.

Por otro lado, esta legislación no distinguía, en forma clara, los conflictos individuales, y los conflictos colectivos, es más los conflictos jurídicos y los económicos o de intereses, que teóricamente tienen sus inconvenientes no podían caracterizarse dentro de este procedimiento conciliatorio, al no tener cabida el método de diferenciación. En el campo práctico, vemos que se le restaba tiempo a los magistrados del trabajo para dar atención y solución a estos conflictos, dejando a un lado otras materias cuyo conocimiento la ley las encomienda y ellos consideraban más importantes.

3. Desde 1972 en Adelante.

Este período tiene como umbral, el quebrantamiento del orden constitucional causado por el golpe de Estado del 11 de octubre de 1968, perpetrado por la Guardia Nacional. La toma del control de poder público por los militares no

es acogido con beneplácito por la ciudadanía, quienes con una acción "pasiva" dejan traslucir su repudio por la nueva condición política que vive el país. Como consecuencia de ello, los nuevos gobernantes, buscan la forma de lograr la aceptación popular, y con tal objeto inician una acción encaminada a la solución de aquellos problemas que venían creando inquietudes sociales, como son las relativas a la vivienda y las referentes a la regulación del trabajo. En el campo laboral, se crea el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en 1969, mediante Decreto de Gabinete N° 2 del 15 de enero y en los primeros meses de 1971, se instituye la comisión revisora del Código de Trabajo, a fin de tener una legislación ajustada a la dinámica de la nueva estructura política y que al tiempo regular las relaciones de trabajo, sirviese de freno y contrapeso en las relaciones de poder, dentro del sector privado, formado por grupos empresariales tradicionalistas y conservadores, configurados en la Sociedad Panameña de aquel momento.

El nuevo ordenamiento se encuadra en un contexto populista, que en lo interno tiene que hacerle frente a grupos empresariales conservadores, que detentaban el poder político hasta 1968, y las luchas anticolonialista que concluyen con el Tratado Torrijos Carter; sin descartar el elemento político que orienta las normas jurídicas en la

búsqueda de la legitimación del gobierno. Todo esto hace surgir una legislación radicalmente diferente a la anterior, de 1947, en la que la influencia empresarial, con suficiente poder político había logrado imponer.

La situación política reinante y la participación popular, son elementos que se vinculan al desarrollo del derecho laboral e influyen de tal forma, que en el nuevo cuerpo legal se plasman una serie de instituciones innovadoras y otras que la realidad de la fuerza laboral panameña había impuesto, rebasando la legislación de 1947. Todo esto aseguraba la lealtad de la clase obrera sedienta de un instrumento apropiado para sus logros reivindicativos.

Por otro lado, al propiciarse la aprobación del nuevo Código de Trabajo, se buscaba establecer un marco apropiado en el que las relaciones de las integrantes del aparato productivo coadyuvaran al desarrollo del país, creándose un entusiasmo general y una lealtad colectiva tanto hacia el régimen imperante, como a la persona de un líder carismático.

Las nuevas instituciones que se introducen, protegen el sindicalismo, regulan expresa y sistemáticamente las convenciones colectivas, aunque con normas de carácter bastante general, por razón de los pocos antecedentes de esta institución en la legislación y en la práctica sindical. De esta manera las aspiraciones reivindicativas de

la clase trabajadora toman una forma lógica y ordenada.

Es preciso señalar que el marco constitucional que ampara el nuevo ordenamiento laboral, surge con posterioridad a éste en 1972. Porque al ser aprobado mediante el Decreto de Gabinete N° 252 del 30 de diciembre de 1971, se encontraba disuelto el Organo Legislativo, por razón del golpe de Estado. A pesar del surgimiento tardío de la Constitución no contempla la obligatoriedad de la negociación de convenciones colectivas reguladas en el Código, en cambio introduce una serie de mecanismos dirigidos al logro de estos objetivos, como lo son: el derecho de sindicación en su artículo 63, la sindicalización indirecta, mediante la extensión de la obligatoriedad del pago de la cuota sindical al trabajador no sindicalizado, el derecho a la huelga, del artículo 64 y el artículo 71 que impone al Estado el deber de capacitar a los sindicatos.

Aunque carente sustento constitucional, la nueva legislación hace obligatoria la negociación colectiva, mediante su artículo 401. Este es uno de los factores que ha propiciado el auge de este tipo de entendimiento. Otros factores coadyuvantes a la contratación colectiva, han sido: por un lado, la efectiva tutela del derecho a huelga y por el otro, el régimen sobre la terminación de las relaciones laborales, concretado en la estabilidad del trabajador, susti

tuyendo el libre despido patronal existente. El primero de estos tiene mayor relevancia, en cuanto supone un mayor poder contractual para los sindicatos, aún en los casos en que no sea efectivamente utilizada. La adopción de estos mecanismos, en el orden jurídico, permite emprender a los Sindicatos un programa acelerado en las negociaciones colectivas; en esta etapa las partes asumieron una actitud eminentemente conflictiva, en donde el Ministerio de Trabajo asume su función mediadora, atemperando el carácter traumático imprimido por los interlocutores sociales, envueltos en el conflicto; sin perder de vista, que la contratación colectiva constituye el instrumento a través del cual los obreros cumplen la importante tarea política de transformaciones.

La negociación colectiva, expresa el resultado de una posición diferente de los trabajadores, dentro de las relaciones de clase, y representa un instrumento apropiado para canalizar pacíficamente las confrontaciones colectivas, acción que garantiza al Estado el elevamiento de las condiciones materiales de los trabajadores, sin asumir directamente las dificultades que entraña la adopción de medidas sociales con carácter general y no delimitado.

Al facilitar la Sindicación y fomentar la negociación, se establece el marco apropiado para que las relaciones laborales cumplan con el objetivo buscado, coadyuvar al

desarrollo nacional. Esta situación podemos verla cuando entre los años 1972 y 1980, los sindicatos extienden sus actividades a sectores importantes de la economía, en el área metropolitana y se celebran 746 Convenciones Colectivas, concentradas fundamentalmente en la industria manufacturera (41%) y el sector comercio al por mayor menor, hoteles, restaurantes (40%), principalmente en el área de Panamá y Colón.

A su vez, hasta el 31 de mayo de 1979, el 41% de los Sindicatos existentes estaban constituidos en la industria manufacturera y el 21% en el comercio al por mayor y menor, hoteles y restaurantes. En la Provincia de Panamá se concentraba el 73% de los Sindicatos y el 69% de los trabajadores sindicalizados.

En cuanto a las huelgas efectivamente realizadas, en los años 1979 y 1980 representaron sólo el 5.7% de los pliegos de peticiones presentados y el 41% de las huelgas declaradas, una vez agotados los medios de solución pacífica de los conflictos de trabajo de ese período bienal.

Por otro lado, el 18.5% de las Convenciones Colectivas de trabajo suscritas en 1980, fueron producto de negociación directa en el que las partes no acudieron al mecanismo de conciliación que el Código confía al Ministerio de Trabajo.

Todas estas condiciones se dan porque al momento en

que fue expedido el nuevo Código, la economía había crecido en 8.10%, sin embargo, como tenemos una economía de mercado, abierta al influjo de eventos internacionales, a los cuatro años de vigencia de esta Ley comienza a sentirse una severa recesión económica; ante esta situación el gobierno emite la Ley 95 del 31 de diciembre de 1976, con el propósito de que sirva de elemento de su política antirrecesiva. Esta Ley suspende por dos años (1976-1978) el derecho de negociar convenciones colectivas, durante este período, las relaciones laborales pierden la armonía lograda, dándose situaciones eminentemente conflictivas al encontrar los trabajadores una nueva oportunidad para la confrontación de fuerzas. Existe el convencimiento, generalizado, que la Ley 95 fue la respuesta gubernamental a la reacción negativa de los empresarios panameños al nuevo ordenamiento laboral. Como habían logrado solidificar sus fuerzas, tan pronto se promulgó el Código de Trabajo, buscaron afanosamente mediatizar sus efectos, sobre todo, que al permitir el Sindicalismo se le da fuerza y madures suficiente para entender que deben asumir, como corresponde, un papel central en las transformaciones sociales.

Durante la vigencia de esta Ley vemos que la inversión privada que en 1976 había presentado un nivel de 152,7 millones de balboas decae en 1977 hasta un volumen de 83.1 millones de balboas, es decir, el capital no respon

de al estímulo. Promulgada la Ley, reducen su nivel de inversión en 45.5%.

El desempleo se eleva de 6.7% de la población económicamente activa en 1976, hasta 8.7% en 1977, y los pliegos decayeron en un 70% aproximadamente en 1977.

En cuanto al efecto de las convenciones colectivas, la PREALC, en un estudio de Panamá indica, "las convenciones colectivas hasta la fecha no han significado ningún costo adicional de mano de obra para la empresa. Pues el aumento promedio de las remuneraciones pactada ha sido negativo hasta la fecha" (14) frente a este planteamiento vemos que entre los años 1971 a 1976 los contratos colectivos, en promedio, habían logrado un aumento salarial de 7%, mientras que los precios lo hicieron en 8%, los ingresos entre 1972 y 1976 descendieron en un 26% de los ingresos reales.

Para algunos economistas el desequilibrio fue motivado por la existencia de una estructura económica incapaz de generar un desarrollo armónico, equilibrado y autosostenido. "Se intentó de manera oportunista, y muy poco científica, utilizar las condiciones de crisis para deshacerse de un elemento molesto: las reivindicaciones sociales". (15)

---

(14) PREALC-O.I.T., Estrategia y Necesidades Básicas y Empleo, Panamá, s/ed., 1979, p. 26.

(15) JOVANE, Juan, La Ley 95, Panamá, Editorial 9 de enero, 1979, p. 9.

Para todos es claramente visible que la causa de nuestra crisis económica responde en gran medida, entre otras variables, a la forma de integración del mercado mundial, una variable distinta al Código de Trabajo.

Desde el momento de la promulgación de la Ley 95, la clase obrera asume una posición de lucha, los mítines, huelgas y manifestaciones no se hacen esperar. Con estos medios de presión buscan la derogatoria del nuevo instrumento legal considerado como el calvario de sus reivindicaciones. Por otro lado, el sector patronal continuaba pidiendo mayores reformas para incrementar los niveles de productividad, pero por un medio cohersitivo, con este argumento intentan un pleno sometimiento del trabajo al capital. Es obvio que tratar de elevar la productividad por este medio, demuestran la carencia de dominio de las variables que influyen en la economía. Es tal el empeño que Gustavo Pérez A. en su discurso de toma de posesión de la presidencia del CONEP en 1976, se expresó de la siguiente forma: "la modificación de los procedimientos de terminación de la relación de trabajo, los cambios en la definición de salarios, la adecuación de los trámites para la aplicación de las causales económicas de reducción de personal para hacerles más expeditas y limitarlo a cierto tiempo, permitirá mayor eficiencia y disciplina y mayor flexibilidad

de la empresa panameña". (16)

Estas palabras no sólo reflejan la intención de lograr una mayor productividad con medios coercitivos, sino que demuestra claramente que el punto clave del problema es la estabilidad en el empleo.

Esta controversia, activa la acción gubernamental quien para lograr una armonización de estas relaciones, crea mediante la Ley 22 del 14 de julio de 1980 una Comisión Tripartita, en la que participan los tres sectores involucrados, patrono, obrero y gobierno.

Esta comisión contaba con un plazo de cuatro meses y medio, para encontrar las fórmulas de aceptación general que resolviese la problemática laboral, vencido el plazo sin lograr los objetivos deseados, se consideró un fracaso; pero no puede olvidarse que sentaban las bases de una concertación social de alto nivel. En 1981, mediante la Ley N° 8 se deja sin efecto la Ley 95, ésta recoge en gran parte aspectos de la Ley derogada que había dejado una secuela negativa en el campo de las negociaciones colectivas, a pesar de ello, no se disminuye la presión del sector empresarial, tendientes a modificar el Código. Este período podríamos llamarle de destrucción del Código de Trabajo. En este lapso se anuncian reformas al Código de Trabajo, una decisión

---

(16) Matutino, 29 de diciembre de 1976, p. 7.

sensata, pero controversial; pero el sector empresarial deja oir su voz señalando:

> "Una de las cosas que hay que revisar es la compensación por antiguedad. Esta disposición en la legislación laboral se incorpora con el propósito deliberado de convertir con el tiempo a los trabajadores en dueños de la Empresa".

Esta coyuntura hace brotar el deseo real de la corriente modificadora; al sometimiento del trabajo al capital, así lo expone el Lic. Manfredo al referirse a las reformas del Código "se espera que quede debidamente sentado el principio que reconoce que el factor subordinación constituye una de las cualidades esenciales del contrato de trabajo y entraña el sometimiento del trabajador o empleado a la autoridad del empleador. Este concepto de autoridad, debe estar claramente definido en el Código". (17)

Además de fortalecer la subordinación, se busca reactivar la economía desde un marco de bajo costo de mano de obra; situación que deja claramente definidas así: "Aunque no se ha especificado lo que se pretende modificar, en el Código de Trabajo, se espera que sean las disposiciones que se encuentran íntimamente ligadas a la economía y al desarrollo las que se modifiquen". (18) Por otra parte, el Lic.

(17) MONTERO, José, "Se debe reformar el Código y el Ministerio de Trabajo", La Prensa, Panamá, 7 de marzo de 1983.

(18) MANFREDO, Fernando, Revista Industria, N°105, enero-febrero, 1983, p. 19.

Fernando Manfredo propone que "deben eliminarse las disposiciones que obligan a las empresas a mantener como conquista permanente de los trabajadores lo que se pacta en las negociaciones colectivas, porque no se toma en cuenta hoy día que cuando se pacta una convención colectiva se hace con base a las proyecciones económicas y financieras de la Empresa sólo para el período en que se formó la contratación(19) y en busca de esta reactivación económica le da impulso al plan maquila apoyándose en que el Banco de la Reserva Federal de Atlanta que en agosto de 1978, al referirse a la actividad maquiladora dice: "En las operaciones fuera de los costos de ensamblaje, diferentes lugares, ensamblando los componentes o productos semiacabados con economías donde el trabajo es relativamente barato." (20 Todos estos planteamientos se estrellan con una posición adversa del sector obrero que ven en peligro sus conquistas.

Todas estas situaciones producen confrontaciones que inquieta al gobierno, el cual procurando un entendimiento de los grupos en pugna, crea la comisión para el estudio de la problemática del desempleo en Panamá, mediante la Resolución de Gabinete Nº 98 del 30 de junio de 1983. Esta comisión rindió su informe en el término de 90 días fijados por el resuelto, después de haber consultado las opiniones de los diversos sectores de la vida nacional.

---

(19) Idem.

(20) Ibid., p. 21.

A nadie escapa que el Código de Trabajo debe modificarse, pero ajustado a la realidad, porque la legislación laboral es realista y a pesar que la nuestra nació al calor de una coyuntura política, no se inspiró en las necesidades del país, sino que casi copió una legislación que respondía a otros patrones sociales.

La legislación debe reformarse en una forma científica teniendo en cuenta su aspecto integral; la modificación no debe responder a situaciones especiales, como cuando se habla de la captación del programa de la iniciativa de la Cuenca del Caribe y se intenta la creación de una legislación laboral alterna a la existente, sin contar que como complemento a la proclama del Presidente Reagan se han establecido reglas aduanales "interinas" que son las que verdaderamente, harán efectiva la iniciativa propuesta.

Esto más que beneficioso, desequilibra el orden social interno, por lo que no compartimos este tipo de actividad reformista. Es tal la inquietud, que la cúpula de las organizaciones sindicales panameñas, al CONATO llamaron a una movilización de todos los obreros el 9 de febrero, para protestar, por la acción reformista del Código.

Es evidente que las leyes dictadas en este período, las comisiones creadas y los proyectos programados configura la destrucción de la legislación de trabajo.

CAPITULO III

LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

A. OBJETO Y FINES DE LA NEGOCIACION COLECTIVA

B. CARACTERISTICAS DE LA NEGOCIACION COLECTIVA DE TRABAJO PANAMEÑA

El Código de Trabajo, cuyos antecedentes históricos hemos visto, trata los contratos colectivos de trabajo en el Título II del Libro Tercero, artículos 398 al 416 y en este mismo libro nos encontramos que el Título I está destinado a estudiar las organizaciones sindicales, que se reducen fundamentalmente a cuatro categorías.

1. LOS SINDICATOS GREMIALES: que son, los formados por personal de una misma profesión, oficios o especialidad.

2. LOS SINDICATOS DE EMPRESAS: aquellos formados por personas de varias profesiones, oficios, o especialidades, que prestan servicios en una misma empresa.

3. LOS SINDICATOS INDUSTRIALES: Cuando están formados por personas de varias profesiones, oficios o especialidades que prestan servicios en dos o más empresas de la misma clase.

4. LOS SINDICATOS MIXTOS O DE OFICIOS VARIOS: Cuando están formados por personas de diversas profesiones, oficios o especialidades, que trabajan en empresas diversas o inconexas.

Este tipo de Sindicato se puede organizar en lugares que no cuenten con 50 trabajadores de un mismo gremio.

Dentro de esta excerta legal se reglamentan los conflictos de trabajo, en el Título III, normas que merecen un mayor interés para el estudio de las negociaciones colectivas. Atendiendo que se establece la sindicación obligatoria indirecta y se reglamenta el procedimiento de conciliación administrativa, se introduce una nueva experiencia, a la que tienen que hacerle frente la fuerza de trabajo renovada.

Los contratos colectivos de trabajo, los conflictos colectivos de trabajo, las asociaciones sindicales y el derecho a huelga que son las cuatro instituciones del derecho colectivo, se exponen en las nuevas disposiciones legales.

En un orden estrictamente lógico correspondería analizar cada una de estas instituciones separadamente y finalmente considerar la negociación colectiva de trabajo, que presupone una relación de todos los elementos o instituciones mencionadas. No obstante, dado el carácter crítico y no expositivo de nuestra tesis y atendiendo el hecho de que una u otra manera se tiene alguna imagen formada acerca de lo que son los sindicatos, los convenios colectivos y de lo que significa un conflicto, hemos considerado analizar primero la negociación colectiva de trabajo, como expresión palpitante de la vida sindical y las relaciones entre el capital y el trabajo en nuestro país.

A. OBJETO Y FINES DE LA NEGOCIACION COLECTIVA

En forma general, podemos entender a la negociación colectiva como "el conjunto de procesos y actividades que los grupos de trabajadores o empresarios desarrollan con la mira de concertar acuerdos relacionados con las condiciones económicas y sociales de la vida y trabajo de las empresas, industriales y profesionales". (21)

Es parte en la negociación colectiva de trabajo, un sector económicamente diferenciado de obreros o de empleados, por un lado y por el otro, las empresas, sean éstas individualizadas, en conjunto o a nivel de industria.

Decimos económicamente diferenciados, porque lo propio de la negociación es obtener la concertación de acuerdos que se refieren a toda una colectividad económica de trabajadores, sean todos obreros de una empresa, sean todos los trabajadores a nivel de Provincia, o sean de todo el país. La negociación colectiva no afecta un grupo ideológico, o un grupo político, o un grupo religioso, sino a un grupo económico de trabajadores y a la empresa, al conjunto de empresas, a la industria o al conjunto de industrias en el que los trabajadores prestan sus servicios.

---

(21) THAYER, William, Derecho Colectivo de Trabajo, Santiago de Chile, Edición Universidad de Chile, 1970, p. 43.

Definido y ubicado precedentemente el convenio o convención colectiva de trabajo y fijado los conceptos anteriores, es fácil determinar cual es su objeto específico.

En primer lugar, fijar en forma colectiva, las condiciones de trabajo a las cuales deben ceñirse las prestaciones de servicio y los contratos individuales tanto actuales como futuras y en segundo lugar, lograr la paz social sobre todo, procurando impedir factores de competencia entre productores similares, como serían los costos diferenciales o variables en las condiciones de trabajo y salarios.

Nadie discute hoy que la positiva superación de las condiciones de trabajo y de vida fueron logradas a través de las negociaciones colectivas de trabajo. Fue el resultado de una lucha desigual y dura seguida generalmente de la persecusión y la cárcel para los sindicalistas; puesto que el derecho a huelga que actualmente se halla consagrado en el artículo 65 de nuestra Constitución y en muchas otras, evolucionó desde la restricción más absoluta hasta su altura actual. En aquel entonces, el convenio colectivo era una especie de pacto tregua o armisticio.

Actualmente, esta forma de regulación, está consagrada en la legislación positiva de casi todo el mundo civilizado, por lo que muchos autores, al analizarla, la consideran una de las más importantes instituciones del derecho del trabajo que llena esencialmente tres funciones fundamen

tales:

a) Hacer desaparecer la desigualdad de las relaciones individuales de trabajo.

b) Unifica las condiciones de trabajo.

c) Tiende a organizar la profesión.

Entendemos, siguiendo a GALLAR FOLCH, que con la Convención Colectiva se obtienen los siguientes fines.

a. Disociar en forma necesaria entre el trabajo y la persona humana, entre la herramienta y el hombre.

b. Sustrae la parte humanidad que hay en el obrero a la acción deprimente de la profesión.

c. Tiende a la liberación progresiva del hombre para que reivindique su independencia moral.

d. Es el punto de unión entre la economía política y la economía social.

e. Servir como el medio práctico y pacífico de traducir lentamente en el dominio de los hechos, logrando el cese de la competencia en la mano de obra, fortaleciendo la situación del trabajador en su relación con el patrono, aminorando la superioridad de éste. (22)

---

(22) GALLART FOLCH, Alejandro, Las Convenciones Colectivas en la Doctrina y en las Legislaciones Española y Extranjeras, Barcelona, s/ed., 1968, p. 228.

A pesar de ser estos los fines de la negociación colectiva, no podemos pensar que esta es la causa de la lucha por la existencia, pues en todo caso esta sería temporal y concluiría al firmar el convenio; tampoco constituye un medio de anular la contratación individual, ni con él se cierra el derecho a la competencia legítima, lo que sí elimina, es la competencia ilegal de los empleadores que pretenden fijar condiciones o salarios inderogables.

La negociación colectiva representa un instrumento de acción social y de reparto colectivo de bienes y responsabilidades, adecuado a una época y a una realidad económica; es una fuente de derecho objetivo, que encausa las relaciones y aún más las controversias laborales, por una senda de real beneficio general.

B. CARACTERISTICAS DE LA NEGOCIACION COLECTIVA DE TRABAJO PANAMEÑA

Prescindiendo en lo posible de consideraciones especiales, podemos caracterizar de la siguiente manera el desarrollo de la negociación colectiva en Panamá.

1. Revisten en la forma de un conflicto desde su iniciación, al extremo que muchos dirigentes sindicales y muchos empresarios consideran los términos conflictos colectivos y negociación colec

tiva como sinónimos; para otros es una confrontación y un medio de dirimir las controversias. Pero lo que realmente es, que constituye un mecanismo mediante el cual el Estado orienta o encausa los conflictos de trabajo, de modo tal, que cause el menor efecto en la sociedad, sin que se pierda la acción cautelar que se realiza con el derecho de los trabajadores. El Estado interviene a través de la Ley, dando origen a la Administración del Trabajo, ampliando su política hacia las relaciones de trabajo, la cual se vincula con la política de empleo y remuneración; es decir, con la economía en general. Frente a la Ley tenemos la negociación colectiva y su resultado, el convenio colectivo; mediante la cual la relación de trabajo se acerca a la realidad, por cuanto el derecho de los trabajadores es esencialmente realista y práctico; si no se logra este objetivo, constituirá un estorbo.

A través de la negociación colectiva se alcanzan los objetivos que recogen los propios sentidos de los interesados, conocedores directos de los problemas, mantienen su realidad, se mantiene dando respuesta a los cambios y se ajusta al de

sarrollo. Porque a nadie escapa, que es imposible legislar por la vía estatal, sobre tantas y diversas formas, modos y condiciones de trabajo, como presentan las actividades económicas de un país.

La Ley no tiene la flexibilidad de adoptar, la rapidez de los cambios tecnológicos, en cambio esto se logra con la negociación colectiva de trabajo. Vista así, no podemos considerar la negociación colectiva y conflicto colectivo iguales o sinónimos, aunque sabemos que la confusión surge, entre otras, porque lo corriente es que la negociación se presenta en el conflicto, pero ésta por sí sola puede evitarlos, dejando a salvo la voluntad de las partes para fijar sus condiciones en las relaciones de trabajo. El concepto que más se ajusta a la negociación es la mediación colectiva.

2. Responde a una tramitación estructurada con esquema prestablecido.

   a) Cuando se pretenda promover un conflicto de trabajo, cuya finalidad sea la obtención de mejores condiciones económicas y sociales o la obtención del cumplimiento de disposiciones legales, convencionales o reglamenta

rias, violadas en forma reiteradas, en la industria, empresa o profesión respectiva; debe celebrarse una asamblea general, del sindicato que se trate o de trabajadores no organizados que cuenten con el 30% de los trabajadores de la Empresa en la que surgió el conflicto. A esta asamblea, deben concurrir un número suficiente de trabajadores, que le permitan cumplir los presupuestos de los artículos 364 y 365 del Código de Trabajo, para aprobar la presentación del Pliego de Peticiones; de lo actuado se levantará el acta respectiva, la cual contendrá la resolución en la que se designe la delegación encargada de negociar. La delegación debe estar formada por no menos de dos (2) ni más de cinco (5) personas con poderes suficientes para negociar y suscribir cualquier arreglo, o una convención colectiva, si fuera el caso.

Nuestra legislación no exige que los delegados negociadores sean directivos del sindicato o sean sólo trabajadores de la empresa afectada; si bien es cierto las disposiciones legales no disponen como debe constituir

se la delegación negociadora, consideramos es necesario, que en todo caso, debe integrarse con personal de la empresa aparte de directivos sindicales.

El Ministerio de Trabajo, tratando de regular esta materia en su circular del 17 de enero de 1978 dispone "Por parte de un sindicato los delegados serán los miembros o directivos del Sindicato designados en el Pliego de Peticiones...", regulación que no compartimos porque está dando una participación activa sólo al sindicato que promueve el conflicto dejando de lado a miembros del sindicato que laboran en la empresa, y conocen el fondo del problema; o la realidad del centro de trabajo.

b) El Pliego debe ser presentado ante las autoridades de trabajo, para su debido trámite.

La Dirección General o Regional debe recibir el pliego con copias suficientes para dar traslado; contando con un plazo de dos días, a partir del siguiente de su recepción, para notificar a la contraparte, (Empleador o Empleadores) de la existencia del conflicto, la notificación se hará mediante entrega al empleador o cualquier otra persona que ejer

za funciones de dirección o representación que se encuentre en las oficinas de dicho empleador, de un ejemplar del pliego por el funcionario de trabajo, o los interesados o mediante publicación de un certificado que conste el hecho de su presentación.
Esta publicación se hará por dos días en dos periódicos de circulación nacional.
(Artículo 435 del Código de Trabajo)
Con la presentación del Pliego, se plantea el conflicto y se da inicio al procedimiento de conciliación.

c) El patrono cuenta con un plazo improrrogable para dar contestación al pliego.
El patrono debe contestar el pliego en un plazo de cinco (5) días, dando respuesta a cada una de las peticiones de los trabajadores especificando cuáles acepta y cuáles rechaza indicando las razones por las cuales se opone a las mismas. Deberá expresar las contra-ofertas que consideren razonables para resolver conflicto.

d) Designación del funcionario conciliador.
Una vez notificado el pliego, se designará el conciliador a quien corresponderá dirigir

las audiencias de conciliación, las cuales se verificarán dentro del plazo de 12 días que pueden ser prorrogadas.

La intervención del funcionario conciliador se concretará a reunir las partes, tratando de orientarlos en la búsqueda de una solución, explorando y examinando todas las posibilidades de llegar a un entendimiento.

Fracasada la gestión conciliadora, al vencimiento del o los términos del procedimiento de conciliación, el funcionario rendirá un informe, exponiendo los hechos y haciendo constar en qué medida se ha podido llegar a un acuerdo y cuáles son, a su juicio, las cuestiones que continuarán en conflicto; en base a este informe, la Dirección General o Regional presentará fórmulas que puedan llegar a la solución del problema, si se aceptan terminar el conflicto, de lo contrario, continuará transcurrido en el plazo de que disponen los trabajadores para ir a la huelga.

Puede ocurrir, que el conflicto planteado se someta a un arbitraje, pero sólo puede darse si se pacta o los trabajadores ante o durante la huelga lo solicitan, salvo que se trate de

una empresa de servicio público en cuyo caso podrá someterse el conflicto a un arbitraje obligatorio.

e) La huelga debe ser declarada cumpliendo formalidades específicas.

La huelga debe ser declarada dentro del plazo de 20 días hábiles, después de haber concluído el procedimiento de conciliación y nunca antes de haber transcurrido 5 días de su declaración o de 8 si fuese una empresa de servicios públicos.

Para que la huelga sea efectiva, se hace necesario que ésta sea declarada mediante una asamblea general, que tengan el apoyo de la mayoría de los trabajadores de la empresa, que tiene el conflicto; si se trata de un sindicato gremial, la huelga, debe aprobarse por el 60% de los miembros del sindicato.

Es prudente advertir que nuestro Código de Trabajo, cuando trata la generación de conflictos colectivos, permite la participación de trabajadores no sindicalizados, es más cuando trata las huelgas no limita su acción al campo sindical como ocurre en otras legislaciones. En ambos casos debe contarse con

un apoyo mayoritario de los trabajadores de una empresa, sean estos o no sindicalizados de lo contrario, el ejercicio de este derecho puede nulificarse.

CAPITULO IV

EL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION

A. EL PLIEGO DE PETICIONES Y SU FORMA DE PRESENTACION

B. EFECTOS QUE PRODUCE LA PRESENTACION DEL PLIEGO

Hemos señalado que la paz social no depende de que existan o no conflictos laborales, sino más bien de que se adopten mecanismos adecuados para su solución. El Estado debe tener como meta que el conflicto cause menor efecto en la sociedad. Resulta incuestionable que la existencia de un idóneo sistema de relaciones de trabajo es un elemento básico para la existencia de un clima apropiado que permita alcanzar los objetivos de desarrollo y consolidación del régimen democrático de gobierno. La paz social así alcanzada resulta de la existencia de políticas y programas que permitan identificar oportunamente los problemas y posibles soluciones con los que las partes puedan lograr concertación de arreglos satisfactorios, armonizando sus intereses de por sí diferentes y a veces contradictorios. Para lograr los objetivos señalados, la legislación ha creado el procedimiento de conciliación como uno de los medios más eficaces para la solución de los conflictos colectivos de trabajo por la vía pacífica. Esta institución, no es nueva, es tan antigua como el interés del hombre de resolver sus conflictos, y no hay duda de que viene empleándose desde tiempos inmemoriales para resolver las diferencias que existen entre los individuos. Aplicado para mitigar desacuerdos graves que puedan llevar a la ruptura de relaciones bien establecidas, como las que une los cónyuges, socios, amigos o quienes participan en una empresa común, ha sido siempre

útil.

Puede definirse la conciliación como una práctica consistente en utilizar los servicios de una tercera parte neutral para que ayude a las partes en un conflicto a allanar sus diferencias y llegar a una transacción amistosa o una solución adoptada de común acuerdo. Es un proceso de discusión racional y sistemática, con la ayuda del conciliador, de todos los puntos de desacuerdo que oponen las partes en litigio. (23)

La conciliación tiene por objeto lograr la rápida solución de los conflictos evitando la huelga o el cierre patronal, y apresurar la reanudación del trabajo en caso de haberse interrumpido. Este proceso posee una característica exclusiva y fundamental que lo distingue de otros procedimientos de solución de conflictos de trabajo. La flexibilidad, cuyo único fin es lograr una transacción amistosa.

En Panamá los conflictos colectivos, tal como hemos señalado, son de dos clases: jurídicos o de derecho, y económicos o de intereses. Ambos admiten el procedimiento de conciliación. Este instrumento que es apropiado para preservar la paz social, no conduce solamente a abrir un parén

---

(23) O.I.T., La Conciliación en los Conflictos de Trabajo, Lausano, Suiza, 1974, p. 20.

tesis en las confrontaciones, sino a fortalecer una verdadera pedagogía del diálogo, encaminado a la búsqueda de las soluciones a los problemas que los interlocutores sociales enfrentan y a la obtención de la armonía entre los componentes del cuerpo social. Analizar los ímpetus, reclamaciones y posiciones, diferentes hacia una convergencia dinámica y constructiva, es uno de los objetivos de la conciliación.

De otra parte, ello es un elemento importante por el mejoramiento de las relaciones laborales y para asegurar que éstos coadyuven eficazmente a los objetivos de desarrollo; a la vez que constituye un poder que favorece el fortalecimiento del papel que a los ministerios de trabajo corresponde en el proceso de desarrollo económico y social. (24)

El procedimiento de conciliación, en nuestra legislación, está contemplado en el Capítulo IV del Título Tercero del Libro III del Código de Trabajo, en él se establecen los requisitos formales que deben cumplirse para que se inicie formalmente un conflicto.

Para una mejor ilustración hemos considerado prudente explicar en una forma más o menos detallada el contenido de

---

(24) O.I.T., Undécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., Informe II, La Administración Pública del Trabajo y su Papel en el Desarrollo Económico y Social, Medellín, 1979, p. 48.

los artículos 427 y 428 de nuestras disposiciones legales.

A. EL PLIEGO DE PETICIONES, SU FORMA Y PRESENTACION

El artículo 427 del Código de Trabajo establece los requisitos que debe contener un Pliego de Peticiones, y que de no cumplirse no se planteará jamás un conflicto. Este principio se desprende de la lectura del artículo 433 que dice lo siguiente:

> "No podrá rechazarse un Pliego de Peticiones. Si el Director Regional o General de Trabajo encontrare defectos en el Pliego deberá señalarlos al momento de recibirlos, a fin de que los trabajadores los subsanen allí mismo, y de todo ello se levantará un Acta, copia autenticada de la cual se entregará a los interesados, si éstos declaran que desean retirar el Pliego para subsanar sus defectos y presentarlos con posterioridad, se dejará constancia de ello en el acta. En este caso el conflicto se entenderá planteado desde el momento en que se presente el Pliego en debida forma".

Al proyectar, lo señalado en este artículo con el 427 del Código de Trabajo, veremos que presenta el vocablo "deberá" una expresión de tipo dogmático, si se quiere indeclinable, que implica una condición sine qua non que debe contener el texto del Pliego, para que pueda surgir a la vida jurídica. No pueden omitirse estos requisitos y

el funcionario que reciba el Pliego de Peticiones está obligado a revisar el aspecto formal del documento, porque si bien es cierto éste no puede rechazarlo y no puede señalar defectos no previstos en la Ley, tampoco puede ignorar las fallas o defectos que pudiere tener éste al momento de su presentación.

Veamos, por separado, cada uno de los puntos que debe contener el Pliego, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 427 del Código de Trabajo.

1. Identificación de Quién Suscribe el Pliego.

Debe identificarse claramente el nombre del o los Sindicatos que suscriben el Pliego, indicando la dirección exacta de sus oficinas o locales donde recibirán notificaciones y debe en esta parte señalarse el nombre, cédula y domicilio de su Presidente o Secretario General.

La exigencia de que se mencione el domicilio obedece a la necesidad de hacer las notificaciones que se verifiquen por razón del conflicto.

Cuando se trate de trabajadores no organizados, debe detallarse este hecho, señalando que los delegados designados como negociadores pueden recibir las notificaciones y cuentan con autorización para ello.

2. Identificación del Empleador.

Es importante definir con claridad el nombre y dirección comercial del Empleador, Empleadores u Organizaciones contra quien se dirige el Pliego.

Este señalamiento definirá el ámbito del conflicto. Igualmente, en caso de ocurrir una huelga se podrá determinar su localización y los efectos de la misma.

3. Los Delegados.

Aquí debe identificarse a los delegados negociadores por parte de los trabajadores; sus generales deben estar bien detalladas y deben comprender, nombre y apellido tal y como aparece en la cédula de identidad personal, el número de ésta y el domicilio exacto de cada uno.

Los delegados no podrán ser más de cinco y menos de dos, escogidos y designados por la asamblea general del sindicato, con poderes suficientes para negociar y suscribir cualquier arreglo o una Convención Colectiva, antes de la presentación del pliego.

Aquí surge la garantía de la representación y el desarrollo satisfactorio del procedimiento de Conciliación; este requisito no se puede presumir, debe señalarse en forma expresa.

Puede designarse un Asesor Sindical y un Asesor Legal, aunque la norma no señala la obligación de que se indiquen las generales de éstos; consideramos prudente que ésto se haga porque en la práctica ha ido dando mayor actividad a estos asesores en el desarrollo de la Conciliación.

4. Quejas y Peticiones Concretas.

Debe el Pliego contener las quejas y peticiones concretas y si se pide una Convención, el Pliego debe contener el proyecto de ésta.

Sobre este punto la Honorable Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 8 de septiembre de 1982, señala "el artículo 427 del Código de Trabajo, estipula de modo imperativo, que el pliego debe contener las quejas y peticiones concretas, si éste contiene imputaciones vagas, obscuras y por tanto improcedentes, como cuando indica que se ha violado el Código de Trabajo, la Convención Colectiva y acuerdos genéricos. Es completamente inadmisible".

Las quejas, a nuestro juicio, en el pliego, constituyen la motivación que origina la petición sobre lo cual versará la negociación, y a las que el patrono deberá dar respuesta atendiendo lo dispuesto en el artículo 436 cuyo texto dice:

> "Desde que reciba la notificación de que trata el artículo anterior, el empleador dispondrá de un plazo de cinco días para contestar el Pliego de Peticiones. En su contestación deberá dar respuesta a cada una de las peticiones de los trabajadores, especificando cuáles acepta y cuáles rechaza, indicando las razones por las cuales se opone a las mismas".

De lo anterior se desprende que para un mejor desarrollo de la conciliación deben armonizarse las peticiones y las respuestas de la contraparte, para lograr, que los interesados convergentes allanen el camino y se logre un acuerdo; de tal suerte que la admisión de un pliego que no cumpla con estos requisitos coloca en una completa situación de indefensión a la contraparte, ya que desconoce o ignora de qué cargos debe defenderse y además, no puede formular las propuestas o contrapropuestas con el objeto de encontrar una solución al conflicto planteado.

5. Número de Trabajadores.

Como todo conflicto debe responder al concepto de mayoría, es necesario que se señale el número de trabajadores que prestan servicios para cada empleador en las Empresas o negocios, que estén afectados por el conflicto, indicando los que deben computarse para determinar la lega

lidad de la huelga. A este requisito la contraparte puede y debe oponerse al contestar el Pliego; de lo contrario, no podrá posteriormente objetar el número de trabajadores o, utilizar como prueba este hecho en caso de un juicio de ilegalidad de huelga; tal y como lo establece el artículo 505 del Código de Trabajo.

6. Número de Trabajadores que apoyan el Pliego.

Este punto complementa el anterior, porque en el supuesto de una huelga, ambos requisitos se toman en cuenta para la efectividad o legalidad de la misma.

El artículo 476 del Código de Trabajo en su numeral 2°, establece el requisito de mayoría; para la legalidad de una huelga; es aquí en donde se ve el efecto de este señalamiento.

7. El Pliego será firmado por todos los Delegados, podrán firmar también los Asesores Sindicales o Legales.

Este requisito lo establece el artículo 429 del Código de Trabajo; es imprescindible que los delegados negociadores firmen el pliego, en cambio los asesores podrán hacerlo si lo desean.

Lo desarrollado anteriormente constituye, como hemos señalado, todos los requisitos exigidos por el artículo 427 del Código de Trabajo, y es lo que demuestra claramente que el pliego de peticiones es un documento formal, y como tal debe considerarse al momento de su presentación.

Independientemente del cumplimiento de los requisitos señalados, el pliego debe complementarse con una serie de documentos para su formalización y poder plantear el conflicto.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 428 del Código de Trabajo; con el pliego de peticiones debe acompañarse lo siguiente: una copia autenticada de la resolución aprobada en la Asamblea General de la Organización de Trabajadores de que se trate; nombre y firma de todos los trabajadores que apoyan el pliego; cuando se trate de trabajadores no organizados debe acompañarse copia del acuerdo respectivo firmado por todos los que apoyan el pliego; certificación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, en la cual conste la inscripción del Sindicato.

A continuación ampliamos en una forma simple estos requisitos:

1) Copia autenticada de la resolución que al efecto haya aprobado la Asamblea General de la Organización de Trabajadores que apoyan el pliego.

   Este punto nos indica que el pliego de peticiones,

responde a una decisión de la Asamblea General del Sindicato de Trabajadores, por ello se exige que la resolución que acompaña el pliego haya sido aprobada por la autoridad máxima de estas organizaciones sociales, cumpliendo todos los requisitos legales para su convocación, no podemos, ni debemos confundir la reunión de los trabajadores de la empresa, como el acto que complementa las exigencias de este requisito.

2) Nombre y firma de todos los trabajadores que apoyan el Pliego.

Lo que se pretende con este punto es saber, cuanta fuerza de apoyo tiene la agrupación sindical o el grupo de trabajadores de la o las empresas involucradas en el conflicto. Es bueno aclarar que el número de trabajadores en el acto de apoyo al pliego de peticiones, es completamente distinto al acto y número de asistentes a la Asamblea que aprueba la presentación del Pliego.

En el primero participan todos los trabajadores de la empresa, afectados por el conflicto; en el segundo sólo participan los trabajadores sindicalizados, en cumplimiento de un mandato de sus estatutos.

Por otro lado, tenemos que, en caso de que se so

licitare un conteo, para comprobar si la mayoría respalda este mecanismo de lucha obrera, se tomarán en cuenta todos los trabajadores de la empresa afectada, es decir, afiliados y no afiliados, quienes determinarán si se continúa o no con el acto declarado por la Asamblea General del Sindicato, exceptuándose en este caso los trabajadores de confianza, eventuales y aquellos que ingresaron con posterioridad a la presentación del Pliego; o sea, el querer de los trabajadores de la empresa en conflicto, podrá legalizar el acto aprobado por el sindicato en su asamblea y los efectos del cierre inmediato de la empresa no se efectuará, perdiendo así, fuerza el conflicto planteado.

3) Si el pliego lo presenta un grupo de trabajadores, debe acompañarse copia del acuerdo respectivo, firmada por todos los que apoyan el pliego. En los casos de que el pliego lo presenten, un grupo de trabajadores no sindicalizados, en vez de una resolución deben presentar copia del acuerdo, que hayan aprobado en su reunión o asamblea y debe contener el nombre y la firma de los trabajadores que apoyan el pliego; Que de acuerdo con el artículo 430 del Código de Trabajo, debe

constituir el 30% de los trabajadores que laboren en una empresa, establecimiento o negocio afectado por el conflicto.

4) Certificación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social en la cual conste la inscripción del Sindicato.

Se hace necesario que el Sindicato compruebe mediante certificación del Ministerio, que tiene existencia jurídica y por ende capacidad para negociar.

Cumplido con estos requisitos exigidos por el artículo 428, puede presentarse el pliego y se entabla el conflicto formal; iniciándose el procedimiento de conciliación.

Entre los requisitos que exige el artículo 427 del Código de Trabajo llama poderosamente la atención su parte final que dice: "pueden incluirse, además, peticiones distintas de las que admite este procedimiento". Si hacemos un análisis del procedimiento de conciliación partiendo de la clasificación de los conflictos para concluir con los requisitos exigidos para el pliego, veremos que no se establece cuál es la materia o cuáles son las peticiones que éste debe contener.

Tampoco encontramos dentro de las clasificaciones de los conflictos a pesar de que se hace una definición amplia de ellos, tanto en los jurídicos o de derecho, como en los económicos o de los de intereses. El tipo de petición que deba incluirse en el pliego; esto es, lo que hace interesante la frase que se analiza. Por otro lado, los conflictos económicos admiten el arreglo directo y el procedimiento de conciliación como solución, así lo define el artículo 422;

> "Los conflictos colectivos, económicos o de intereses se ajustarán al procedimiento especial previsto en los capítulos siguientes a este título".

Por otro lado, el artículo 421 al referirse a los conflictos jurídicos nos dice:

> "Antes de someter un conflicto colectivo jurídico a los Tribunales de Trabajo, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de un funcionario conciliador del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a fin de intentar una solución por vía de mediación.
> La solicitud de mediación no está sujeta a formalidades alguna, pero, cuando el conflicto sea de los que admiten el ejercicio del derecho de huelga, las partes pueden plantearlo también por medio de un pliego de peticiones".

Tomando lo subrayado en el artículo citado, para armonizarlo con el artículo 480 del Código de Trabajo, que determinan los objetivos de la huelga, nos encontramos que en su numeral cuatro (4) establece que la huelga puede hacerse "para obtener el cumplimiento de disposiciones legales violadas en forma general y reiterada en toda o parte de la empresa, negocio o establecimiento donde hubiere sido violada", si a esto agregamos la materia que contiene el conflicto jurídico o de derecho tal y como lo define el artículo 418, veremos que es susceptible de pliego y puede ejercitarse el derecho de huelga. La no aplicación de una norma contenida en la Ley, Decreto, Reglamento Interno, Costumbre, Contrato o Convención Colectiva.

Al respecto Krotoschin manifiesta:

> "El conflicto colectivo por antonomasia puede, o por lo menos, proclamar fines diversos. A veces el objetivo del conflicto se limita a una sola reclamación al margen de las regulaciones colectivas de las condiciones de trabajo, reclamación que afecta, sin embargo, el interés del grupo presunta o realmente -por ejemplo, cuando los trabajadores exigen traslado o el despido de un superior o compañero por perturbador o la revocación de tal despido o de otra medida singular de la dirección de la empresa". (25)

---

(25) KROTOSCHIN, Ernesto, Tratado de Derecho del Trabajo, 2a. ed., Buenos Aires, Editorial Depalma, 1965, p. 80.

Esto demuestra la diversidad de materia que puede contener el pliego.

Este breve análisis reafirma que la frase "peticiones distintas a los que admite es procedimiento", del artículo 427, permite que se introduzca en el pliego de cualquiera petición, que no tengan relación con el procedimiento de conciliación, sea cual fuera su finalidad, lo que acarrea o crea una situación conflictiva, difícil de predecir. Es tan confusa la situación que la opinión generalizada, de los sindicatos, es que después de presentado el pliego y durante el procedimiento de conciliación, pueden incluirse puntos nuevos, por hechos sobrevinientes no contemplados al momento de la presentación, un criterio contrario a derecho e inadmisible.

Sobre este tema, la Honorable Corte Suprema de Justicia ha manifestado, que incluir en un pliego de peticiones lo que debe tramitarse mediante procedimiento previamente establecidos desnaturaliza los pliegos porque con ello se pretende derogar las normas sobre competencia que son de orden público y notifica cualquier mecanismo que pretenda restarle competencia a un organismo jurisdiccional, si fuera el caso. Lo expuesto, sólo da una pequeña puntada, sobre un tema, que presenta cierta confusión, como lo hemos señalado, pero el párrafo final del artículo 427 y lo estipulado en los artículos 420, 421, del Código

de Trabajo, dan margen para sostener lo contrario a la tesis de la Honorable Corte Suprema de Justicia.

B. EFECTOS QUE PRODUCE LA PRESENTACION DEL PLIEGO

Una vez presentado el pliego de peticiones, en debida forma, a la Dirección General o Regional de Trabajo, se inicia el procedimiento de conciliación. El funcionario que reciba el pliego debe certificar en todos los ejemplares del pliego el día y la hora exacta en que fue presentado.

Como principio general el pliego no puede ser rechazado, salvo que éste trate de introducir modificaciones directas o indirectas o cláusulas nuevas a una convención colectiva existente tal y como lo señala el artículo 15 de la Ley 8 de 1981, con la cual se derogó la Ley 95 de 31 de diciembre de 1976. La consecuencia inmediata y la más importante, que produce la presentación del pliego es la de mantener los contratos de trabajo existentes; de todos los trabajadores de la empresa aunque no hayan firmado el pliego presentado; esta protección se extenderá hasta el vencimiento del plazo de conciliación o durante la huelga si la hubiere. En consecuencia, toda terminación o suspensión de los efectos del contrato debe ser autorizado previamente por el Juez de Trabajo; a excepción de aquellos contratos que terminan por vencimiento de plazo o conclusión de obra.

El propósito de esta disposición es la de que los trabajadores se sientan protegidos, pudiendo así ejercitar su derecho de petición, sin el temor de que puedan perder su fuente de empleo; en este caso se presume que todo despido o suspensión que se pretenda efectuar se hace como represalia. Este principio se reafirma cuando el numeral 3 del artículo 388 que señala como práctica desleal, el despido, sanciones, represalias, traslados, desmejoramiento o discriminación motivados por reclamos individuales o colectivos, por el hecho de organizar o pertenecer a un sindicato o por haber participado en una huelga o firmado un pliego de peticiones.

Nuestra legislación al plasmar como norma positiva esta garantía, cumple con el principio exigido por la doctrina, en cuanto a la libertad de contratación y libertad para exigir los derechos que correspondan a los trabajadores en la búsqueda de un medio de vida acorde con la realidad de la empresa y el país en cada caso.

Para el desarrollo del procedimiento de conciliación, debe notificarse al empleador, para ello la autoridad receptora del pliego cuenta con un plazo de dos (2) días que no puede quebrantar salvo prueba legítima que no hay negligencia de su parte. De no cumplir en el plazo, estará sujeto a las sanciones que la ley señala, que van desde la multa de cien a trescientos balboas hasta la pérdida del cargo.

Para las partes es obligante la concurrencia a las citas que le notifique el funcionario de conciliación, bajo pena de sanción por desacato, sin descartar que la renuencia a comparecer dará por concluído el procedimiento de conciliación.

Los efectos de esta situación es que derivará en una huelga, que podrá declararse imputable, si el renuente es el patrono, si el renuente fuese el sindicato tendrá que repetir la acción, pues no podrá declarar una huelga legal, al no cumplirse con el procedimiento de conciliación.

Otra de las consecuencias que tiene la presentación del pliego, es la obligación de contestarlo dentro del plazo de cinco días, contados desde la notificación; la no contestación o la contestación tardía produce la terminación del procedimiento de conciliación con las consecuencias que señaláramos en el párrafo anterior.

Al contestar el pliego el empleador deberá dar respuesta a cada una de las peticiones de los trabajadores, especificando cuáles acepta y cuáles rechaza, indicando las razones por las cuales se opone a las mismas (art. 436). Este requisito no se cumple, quizá por equivocación o quizá por falta de dominio del procedimiento de conciliación, esto ocurre con la gran mayoría de los empleadores, es más, ocurre entre distinguidos juristas del foro. Sin embargo, no hay una consecuencia, en contra del patrono en caso de no

cumplir con el requisito señalado, lo que hace, difícil el desarrollo de la conciliación.

El incumplimiento de los requisitos, en la contestación del pliego, ha producido innumerables conflictos que pudieran haberse solucionado con el solo aporte de la respuesta efectiva y/o positiva del pliego presentado.

Nosotros, consideramos que para una mejor efectividad y garantía del procedimiento de conciliación, una contestación sin cumplir con lo estipulado en el artículo 436, debe tomarse como no efectuada, o como una renuencia a conciliar, con posibilidades de que puede utilizarse como prueba para pedir imputabilidad de la huelga, si la hubiere.

CAPITULO V

FACTORES QUE AFECTAN LA NEGOCIACION

A. DESCONOCIMIENTO RECIPROCO

B. FALTA DE EQUILIBRIO TECNICO EN LA NEGOCIACION

C. EL CONFLICTO PRECEDE A LA NEGOCIACION

D. LA LUCHA POR LA ILEGALIDAD

E. DESARMONIA EN EL CODIGO Y ENTRE ESTE Y LAS PRACTICAS ADMINISTRATIVAS Y EMPRESARIALES EN MATERIA DE CONFLICTO

F. FALTA DE FONDOS DE RESISTENCIA EN LOS ORGANISMOS SINDICALES

Hemos visto anteriormente, presciendiendo de detalles, el desarrollo de la negociación colectiva en Panamá; su inicio, su desarrollo y su terminación.

En este capítulo, procuraremos analizar los principales defectos que encierra el procedimiento.

A. DESCONOCIMIENTO RECIPROCO

En el proceso de la negociación colectiva generalmente existe un desconocimiento profundo y abismal de parte de los dirigentes de la Empresa de los problemas que agitan y afectan a los trabajadores, lo mismo ocurre en el seno de los dirigentes sindicales en relación a los problemas que afectan a la empresa, para la cual trabajan o tienen afiliados. Sin determinar responsabilidades, este hecho es una consecuencia de la separación económica, psicológica, social y jurídica establecida por el capitalismo entre la dirección de la empresa y el sector asalariado.

En Panamá, bien por efectos legales o bien por razones de orden administrativas, es frecuente que la dirección de las empresas procuran que el personal no esté informado de su situación económica real que soporta la empresa.

Y con bastante inconsecuencia es cuando se ha planteado el conflicto o en la negociación es que aspira ser creído. Sólo teniendo como garantía su palabra; reforzando

sus alegaciones con cifras contables, para demostrar un angustioso estado económico que no le permite hacer frente a las pretensiones de los trabajadores. Por su parte, los trabajadores tienen el temor de adentrarse en el conocimiento que plantea la empresa; primero, como hemos dicho, por desconocimiento de la materia y segundo, para no verse forzado a aceptar la validez de algunos de los argumentos que puedan oponerse al logro de sus aspiraciones de mejoramiento. Tal es la situación, que en muchos casos, la representación obrera rechaza la participación de los asesores económicos del Ministerio de Trabajo, que asisten al funcionario de mediación que dirige la conciliación.

De lo expuesto se concluye, que es en el desarrollo de la negociación cuando las partes realmente realizan un esfuerzo de reconocimiento recíproco, pero en un momento en el que no se encuentran psicológicamente preparados. Los problemas de la empresa y del personal se consideran como realidades interesante pero ajenas al conflicto que se plantea.

Este desconocimiento recíproco y la situación en que cada parte se encuentra, no sólo endurece el proceso de negociación sino que los interlocutores tratan de demostrar que en la fila contraria existe una total incomprensión. Por una parte, los representantes empresariales manifiestan y tratan de demostrar que la situación de los tra

bajadores es satisfactoria, en relación a las condiciones que viven otros trabajadores del país y que a pesar de ello invocan la existencia de grandes utilidades que la empresa ha obtenido en sus balances. Por la otra, los trabajadores manifiestan que "el poder adquisitivo se ha perdido en relación a los medios de vida existente y en cambio la empresa se enriquese sin importarle sus necesidades y las de su familia". Unas y otras, son afirmaciones que a veces resultan ciertas, a veces lo son en parte y a veces no se ajustan a la realidad.

B. FALTA DE EQUILIBRIO TECNICO EN LA NEGOCIACION

La delegación empresarial concurre a una negociación técnicamente asistida, tanto en el orden contable y estadístico. Esta situación la maneja hábilmente, dando argumentaciones legales, manejando cifras y presentando documentos para reforzar sus posiciones; todo esto se estrella contra un muro, porque ese no es el idioma que no habla el sector sindical. Se escucha frecuentemente, entonces, que los dirigentes sindicales utilizan la demagogia para dominar a los trabajadores. Esta es una convicción hondamente sentida por muchos empresarios.

En cambio, la verdad es, que los trabajadores carecen, habitualmente, de la asistencia técnica que posee la

parte empresarial, "sólo cuentan con la fuerza de su unidad, la presión de sus necesidades y la amenaza de una huelga". (26) La clase trabajadora funda su éxito en la potencia que genera su unidad y del sacrificio que hacen al efectuar una huelga. Esto los ubica en posiciones distinta, hablando dos idiomas incompatibles; por un lado, los empresarios presentan situaciones que el sector obrero no puede apreciar, razón por la cual elude este terreno en el que no tiene armas para defenderse y poder rebatir las propuestas con perspectivas de éxito. Por otro lado, nuestra legislación apenas cuenta con doce años de vigencia y en ese corto período, es que se ha incrementado la acción sindical, tal y como lo hemos explicado en capítulos anteriores.

Como acción administrativa, se crea mediante la Ley N° 74 del 20 de septiembre de 1973, el Instituto Panameño de Estudios Laborales, con el propósito de ir cerrando esta brecha de incomprensión, sin embargo, los organismos sindicales no le han dado la importancia debida a esta institución que le ofrece la asistencia técnica necesaria, para un mejor desempeño en el campo de las negociaciones colectivas. En esta forma se privan de una fuente impor-

---

(26) THAYER, William, Los Conflictos Colectivos, Santiago de Chile, Edición Universidad de Chile, 1970, p. 60.

tante para su capacitación.

C. EL CONFLICTO PRECEDE A LA NEGOCIACION

A pesar que hemos dejado sentado que la negociación colectiva, y que muchos confunden con el conflicto, por sí sola, es una forma de lograr entendimiento constituyendo uno de los mecanismos más importantes para la concertación de acuerdos, en aquellos asuntos que puedan afectar la paz social. Nos encontramos que debido a la estructuración nuestra legislación, la forma de establecer negociaciones o de iniciar oficialmente conversaciones, es planteando un conflicto. Esta aseveración encuentra su fundamento en el artículo 426 y el párrafo final del artículo 433 del Código de Trabajo, el primero nos dice:

> "Cuando un sindicato de trabajadores o grupo de trabajadores plantea un conflicto colectivo de los previstos en el capítulo I de este Título, a fin de iniciar un procedimiento de conciliación, deberá presentar un pliego de peticiones en la Dirección Regional o General de Trabajo".

A su vez, el párrafo final del artículo 433 al referirse a la presentación del pliego señala que el funcionario no puede rechazar el pliego y que "el conflicto se entenderá planteado desde el momento en que se presente el pliego en debida forma".

Para efectos de este tema, tenemos que la presentación del pliego de peticiones plantea un conflicto; no importa que la parte patronal dé respuesta afirmativa o acepte las aspiraciones firmando un acuerdo inmediatamente recibe el traslado del pliego; para nuestra legislación se ha producido un conflicto.

A diferencia de cuanto ocurre en todo orden de actividades en la que se relacionan seres razonables, en el campo del derecho del trabajo, la única forma de buscar un entendimiento es planteando un conflicto, que como hemos visto precede la negociación.

D. LA LUCHA POR LA ILEGALIDAD

La posición del sector empresarial, desde 1972, ha sido siempre consistente en cuanto a sostener que el nuevo Código es la causa de la contracción económica que sufre el país y que los poderes y facultades otorgadas a los sindicatos, limita la acción de las inversiones del sector privado. Los sindicatos, por su parte, en una serie ininterrumpida de pronunciamientos han sostenido, que la legislación laboral no es la causa del recelo de los inversionistas, y que los poderes y facultades sólo permiten el logro de conquistas necesarias en la vida del trabajador.

Estas posiciones son la mayor causa del conflicto,

la causa constante de fricción entre ambos sectores del aparato productivo. Durante estos doce años de relaciones contractuales, al calor de la nueva legislación, ha sido conducta casi invariable del sector patronal, la de interpretar el Código vigente en la forma más conveniente para sus intereses y contraria al derecho de los trabajadores. La experiencia durante los doce años transcurridos desde la aprobación del Código en 1972 nos centra, en el derecho de negociación: el cual, en su procedimiento legal, como hemos visto, es eminentemente conflictivo; de esta condición se derivan los esfuerzos que realiza la representación de la empresa por demostrar que una o más de las peticiones formuladas por los trabajadores tienen un carácter ilegal, lo que importa una lamentable pérdida de tiempo y un endurecimiento en las relaciones de trabajo. Los argumentos en esta materia, son por ejemplo, que la asamblea en la que se aprobó el pliego no reunía el quorum exigido o fue convocada en violación a los estatutos y la Ley, que los delegados no cuentan con autorización suficiente para representar a los trabajadores o fueron nombrados sin encontrarse presente en la asamblea y no firman apoyando el pliego; que las peticiones formuladas tienen un procedimiento específico en la ley y no es propio del procedimiento de conciliación, que el pliego tiene vicios formales que no fueron objetados por el funcionario al momento de

recibirlo o que el pliego ha sido presentado antes de la expiración del convenio anterior, etc.

Muchos de estos argumentos han sido aceptados, por nuestro más alto tribunal de justicia poniendo legalmente fin al conflicto, pero no al malestar social que quedó incubándose, en espera de una oportunidad revanchista.

Salta a la vista que la cuestión básica, es la de precisar cuáles son los efectos que causa, en el tratamiento de los conflictos, el recurso de amparo de garantías constitucionales, utilizado en esta lucha por la ilegalidad en que están empeñados, los interlocutores sociales. Para lograr este fin, consideramos que se hace necesario determinar, si la naturaleza de las normas que integran esta figura, admiten o no su utilización como una acción oponible a las pretensiones obreras.

Por su origen, el recurso de amparo tiene por objeto específico hacer real y eficaz y práctica, la autolimitación del ejercicio de la autoridad por los órganos gubernativos, la cual jurídica y lógicamente resulta de la decisión de la soberanía, que la constitución garantiza como derechos del hombre, es decir, impone concretamente, a la autoridad el respeto de las garantías del quejoso, a fin de restablecer, por derecho, el orden jurídico, según el régimen establecido por la Constitución.

La supremacía de los preceptos constitucionales que

se refiere a los derechos fundamentales del hombre, permite, en general, que todas las personas tengan el derecho de pedir amparo contra los actos de una autoridad que viola o intenta violar sus garantías constitucionales; consecuentemente, el juicio de amparo puede ser promovido por cualquier individuo o persona física, natural o jurídica moral determinada o determinable, pero sólo cuando la orden quebranta su derecho individual.

En nuestro derecho positivo, se trata de una garantía específica que únicamente se le puede ejercer frente a "órdenes de hacer o no hacer" y no frente a situaciones distintas, por más que éstas impliquen contravención a la Constitución, ya que para tales supuestos se ha provisto otras garantías. El Doctor Moscote, en su obra, Instituciones de Garantías, se esmera en precisarnos los elementos propios de esa institución. Una de sus primeras preocupaciones fue la de determinar lo que debe entenderse por una "orden de hacer o no hacer". Este aspecto es de una gran importancia no sólo teórica sino también práctica, pues son precisamente las órdenes de esta naturaleza las que técnicamente autoriza la viabilidad procesal del recurso. Si las órdenes no son de "hacer o de no hacer, el juicio adolece de motivación procesal. Por ello agrega el Dr. Moscote, "que si las palabras se toman en su recto, lógico y natural sentido, la orden de hacer o no hacer, no puede ser otra co

sa que "el mandato emanado de una voluntad arbitraria dirigida a procurar, de parte de aquella a quien se impone, la ejecución, o no ejecución de un acto del cual resulte disminuido con el goce de algún derecho que la Constitución le reconoce y garantiza.

Pero no sólo debe tratarse de un mandato emanado de una voluntad arbitraria. Es indispensable, además, que la orden comporte violación de alguno de los derechos o garantías que la Constitución consagra, ya que de no aparejar tal consecuencia no darían todos los supuestos sobre los cuales se asienta el recurso". (27) Tal orden o tal mandato, analiza el Dr. Moscote, sólo puede ser atentatorio contra la libertad propiamente dicha, contra los derechos fundamentales del ciudadano de que trata el Título III de la Constitución.

Además de los conceptos enumerados, tenemos que el juicio de amparo, en Panamá, representa las siguientes características:

1. Tiene por objeto mantener la integridad constitucional.
2. Es un recurso que sólo puede hacerse valer contra las órdenes de hacer o no hacer violatorias

---

(27) QUINTERO, César, "La Jurisdicción Constitucional en Panamá", Revista Lex, N° 10, Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Año IV, 1979, p. 41.

de los derechos y garantías que la Constitución consagra.

3. Es procedente contra los actos de autoridades judiciales.
4. Sólo puede hacer uso del recurso la persona contra la cual se ha dictado la orden de hacer o no hacer.
5. Es un juicio sumario.
6. Del recurso pueden hacer uso tanto nacionales como extranjeros.

La naturaleza jurídica de defensa al derecho individual, que entraña este recurso, ha provocado controversias doctrinales. En vista de que el artículo 50 de la Constitución dice "orden de hacer o de no hacer, que viole derechos y garantías que esta Constitución consagra...".

Se estima que el recurso procede con respecto a los derechos individuales y sociales, o sea, a todos los que contiene el Título III de la Constitución"; posición contraria al origen y a la jurisprudencia de los tribunales. Especialmente la Corte Suprema; ésta aunque no en forma consistente ha limitado el recurso solamente a los artículos del Capítulo I de este Título que es el que contiene los derechos individuales.

Nosotros nos inclinamos a favor de la limitación del recurso, sólo a los derechos individuales, porque por error

conceptual se ha querido similar la naturaleza jurídica de la garantía social con la individual y las consecuencias jurídicas de su violación por parte del Estado.

La razón es obvia, si se parte de que, contra la opinión de algunos tratadistas, las garantías individuales constituyen un derecho objetivo en nuestra legislación fundamental que "tiene como titular, en principio, al individuo abstracto y aisladamente concebido", (28) en cambio, los sociales responden al derecho de clase, y su "calificación obedece a que tiene por objeto asistir a grupos o sectores de la Sociedad, estos derechos tienden a crear las condiciones materiales para que los derechos individuales sean una realidad y no proclamaciones líricas". (29) El concepto de derecho social no desprecia la personalidad del individuo, sino que trata de elevarlo mediante su incorporación a un organismo superior que proporciona al individuo mayor desarrollo. Al considerar los valores colectivos fija su atención en las corporaciones u organizaciones sociales, instituciones, que como los Sindicatos representan al trabajador y su familia y tienen como destino la realización de obras de interés de sus agremiados y de la So-

(28) MARTINEZ, Hipólito, "Panorama Constitucional del Derecho Laboral Panameño", Revista Lex, N° 14, Colegio Nacional de Abogados, Año V, 1979, p. 49.

(29) QUINTERO, César, Derecho Constitucional, T. I, San José, Costa Rica, Editorial Lehmann, 1967, p. 258.

ciedad. El derecho social es una realidad imposible de ignorar en el que el derecho del trabajo tiene una ubicación, porque su finalidad es buscar el mejoramiento colectivo de la clase trabajadora. El concepto se reafirma en el texto del artículo 60 de nuestra Constitución que dice:

> "El trabajo es un derecho y un deber del individuo y por tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa".

Obviamente, esto constituye una garantía social que debe ser protegida por el Estado. Mas si se deja sentado como corolario a este precepto que los derechos y garantías establecidas en el Capítulo III, son considerados como mínimo a favor de los trabajadores. Bajo estas circunstancias y siendo el derecho a negociación, un derecho ejercido en beneficio de una comunidad obrera no puede ser atacado a través del recurso de amparo. En estas circunstancias el Estado más que cometer una violación a la Constitución, tutela el libre ejercicio de un derecho que responde a la concreción de beneficios de una Comunidad integrada por grupos sociales económicamente débiles.

Es bajo este lineamiento que debe analizarse la garantía social que establece nuestra Constitución que enmarca el derecho del trabajo y sus instituciones.

En esta lucha por la ilegalidad, se lesiona el derecho de negociación y se produce una desnaturalización del procedimiento de conciliación. El recurso de amparo ha dinamisado la intervención estatal no como un ente regulador sino controlador del desenvolvimiento de las relaciones colectivas. Al cambiar la jurisprudencia, el procedimiento de conciliación caracterizado por su flexibilidad, cambia porque se obliga a resolver dentro del procedimiento conciliatorio, las objeciones que se presenten al contestarse el pliego, antes de continuar con la negociación, esto lo vemos en el siguiente pronunciamiento "... es evidente que debe ser resuelto previamente el escrito de objeciones a las peticiones presentadas por la empresa, antes que surja la obligación de entrar en las negociaciones con el sindicato aludido...". (30) Nosotros disentimos con este pronunciamiento por las siguientes razones:

1) Porque, la obligación de negociar surge al momento en que el empleador reciba el traslado del pliego de peticiones, y en ese mismo instante se da inicio a la conciliación, luego al contestarse el pliego han transcurrido cinco días de este procedimiento. La propia disposición legal impone y

---

(30) Amparo interpuesto el 15 de octubre de 1982, Hotel El Panamá vs Dirección General de Trabajo.

no la condiciona a que se resuelvan o no objeciones; como señala la Corte Suprema.

No podemos ignorar y por ello lo dejamos sentado, que la Ley 95 primero y hoy la Ley 8 sólo admiten como objeción aceptable, el hecho de que se presente un pliego para negociar una convención colectiva a empresas que tengan menos de dos años.

2) Al obligar al funcionario a resolver las objeciones se introduce en este procedimiento una formalidad que no establece la ley, endureciendo y represando un problema que debe resolverse a la mayor brevedad; puesto que los términos transcurren ininterrumpidamente por ministerio de la ley.

Lo expuesto nos indica que la posición adoptada por la Corte Suprema responde a una concepción errónea de lo que constituye el procedimiento de conciliación, y la importancia que éste tiene como un mecanismo de solución de conflictos.

Otro de los problemas que se confronta es que al interponerse el recurso de amparo, éste a pesar de ser un juicio estrictamente sumario, no se resuelven con la brevedad necesaria para evitar que el conflicto cause el mayor daño que el que se pretende enmendar. Esta situación ha sido la

causa de un número crecido de conflictos serios de grandes repercusiones económicas.

Como un ejemplo extremo, podemos señalar que el 21 de noviembre de 1979, la Empresa Multicines, S.A. interpuso un amparo, en el conflicto planteado y fue resuelto el 10 de febrero de 1982.

Como habíamos señalado en el Capítulo IV, nuestra legislación no señala la materia que debe contener el pliego, en cambio, la jurisprudencia estima que un pliego no debe contener materias que son propias de convenciones colectivas, y aquellas que puedan tramitarse mediante procedimientos especiales exponiéndolo así "La Corte estima que el pliego de peticiones que se copió líneas atrás; envuelve materia propia de una convención colectiva de trabajo, que no es propia de un pliego presentado por un grupo de trabajadores" (31) posteriormente reafirma su criterio al señalar:

> "1° El Código de Trabajo reserva la negociación de convenciones colectivas a las organizaciones de los trabajadores con personería jurídica.
>
> 2° El grupo de trabajadores del Banco de Bogotá, S.A. presentó un pliego que contiene un proyecto de convención colectiva de acuerdo con el artículo 403.

---

(31) Sentencia del 5 de julio de 1979, Banco de Bogotá.

> Dicho pliego de peticiones contiene otras materias no mencionadas en el citado artículo 403 del Código de Trabajo, pero que usualmente las organizaciones solicitan sean negociadas en convenciones colectivas...".

Como se notará, no sólo se determina la materia del pliego por exclusión, tomando como base lo establecido en el artículo 403 sino que por el sólo hecho de constituir una materia que se solicita usualmente negociar no puede incluirse en un pliego. Independientemente de esta situación los grupos de trabajadores no sindicalizados no tienen la posibilidad de lograr reivindicaciones sino sólo presentar el pliego que los lleva a la confrontación en conflictos jurídicos o de derecho, lo que hace más dura las relaciones del trabajo.

El pliego se desnaturaliza, dice la Corte cuando, con él se pretende derogar las normas sobre competencia, que son de orden público por ejemplo "... al introducir el sindicato en el pliego una petición mediante la cual se solicita que la empresa reintegre a determinados trabajadores está desnaturalizando la naturaleza de los pliegos, ya que ello es materia de demanda ante la Junta de Conciliación, pretendiendo de ese modo derogar las normas sobre competencia, que son de orden público. No alcanza a comprender la corporación como puede pretenderse que se someta a una empresa a la contingencia de una huelga por la vía de conflic

to, y se restituya empleados que se considera han sido indebidamente despedidos. Las normas sobre competencia son de orden público y son nulas e ineficacia cualquier mecanismo que pretenda restarle competencia a un organismo jurisdiccional"... (32) Este planteamiento trae como consecuencia una situación extremadamente delicada, no prevista en la ley, puesto que por efectos del artículo 433 del Código de Trabajo, se prohibe el rechazo del pliego y en razón del artículo 434 no se puede hacer observaciones no previstas en el Código. Luego entonces bajo estas dos situaciones, es imposible cumplir los supuestos ordenados por la Corte porque el funcionario debe cumplir estrictamente lo que legalmente le impone la norma señalada. Por otro lado, es enteramente humano que en el ejercicio de sus funciones cualquier autoridad incurra en un exceso o en defectos que infrinjan las leyes y la Constitución ya sea por error, por ignorancia o por interés, y precisamente para corregir esas equivocaciones o ese abuso, cuando afecta los derechos protegidos por las garantías constitucionales, como hemos visto, fue que se constituyó el recurso de amparo de garantías constitucionales; no es aplicable ni es de igual efecto cuando el funcionario cumpliendo

---

(32) Sentencia del 8 de septiembre de 1982, Hotel El Panamá.

claras disposiciones legales ordene su cumplimiento; si hay error o contravención a una norma el remedio para estas violaciones se encuentra en los recursos ordinarios que son los que puede sancionar la conducta de la autoridad que de buena o mala fe actuó ilegalmente.

Lo que no es admisible que en un afán de truncar las aspiraciones de un grupo social se utilicen acciones que suspendan los medios de lograr este propósito; so pretexto de estar atacando un acto arbitrario de un funcionario de trabajo.

El determinar si el Estado queda liberado de las obligaciones que le han sido impuesta por la Corte, en razón de cambio esencial de la figura del recurso y las circunstancias que llevaron a su formulación, es un nudo que debe desatarse, para evitar graves confrontaciones.

En efecto, es un problema harto difícil planteado por la jurisprudencia, en la cual el principio de buena fe se ha visto lesionado al ser sometido a estas pruebas cruciales.

En la práctica se registran ya numerosos casos de desconocimiento de la obligación a negociar, argumentando como justificación de que la autonomía de la voluntad es superior al querer de la Ley. Bajo esta premisa han logrado pactar convenciones colectivas, con agrupaciones carentes de representación. Estas coluciones no pueden evitarse por la carencia, en el ordenamiento actual, de normas que permitan su nuli

dad; el único apoyo existente es la opinión de los tratadistas que muy pocos admiten en Panamá. Hoy día el problema está causando grandes inquietudes que ameritan una adecuación de la Ley en este campo.

E. DESARMONIA EN EL CODIGO Y ENTRE ESTE Y LAS PRACTICAS SINDICALES, ADMINISTRATIVAS Y EMPRESARIALES EN MATERIA DE CONFLICTOS

Las prácticas sindicales y empresariales no siempre coinciden con el Código de Trabajo, independiente de que el propio ordenamiento presenta contradicciones y deficiencias en ciertos aspectos relacionados con los conflictos colectivos.

Ejemplo: el Código de Trabajo en su artículo 421, permite el sometimiento de un conflicto colectivo jurídico o de derecho a un procedimiento de mediación, previo al conflicto formal; cuando dispone:

> "Antes de someter un conflicto jurídico a los Tribunales de trabajo, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de un funcionario conciliador del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a fin de intentar una solución por vía de mediación.
> La solicitud de mediación no está sujeta a formalidad alguna ...".

Este procedimiento no pasa de ser un enunciado sin mayor efecto por no contar con mecanismos propios que le permi

tan evitar conflictos mayores. Como hemos visto, los conflictos jurídicos responden a violación o incumplimientos convencionales o legales, cuya finalidad principal es lograr no solo la restitución del derecho sino la reparación del incumplimiento, lo que es imposible lograr por esta vía.

El Código de Trabajo, no exige a los Sindicatos una cantidad numérica de trabajadores para la presentación de un pliego o negociar una convención con la cual se entrega a la minoría de una empresa el derecho de las mayorías; es más coloca en manos de un Sindicato carente de representatividad, el derecho de percibir las cuotas de los trabajadores no sindicalizados.

La finalidad de la legislación laboral es que en una empresa sólo se negocia una Convención Colectiva y sólo se enfrente a un conflicto colectivo, con tal objeto se instituyeron los mecanismos de los artículos 402 y 431; en el primero, se busca la representatividad, para otorgar el derecho a negociar, cuando concurre más de un sindicato, en cambio, en el segundo, se permite la acumulación cuando haya concurrencia múltiple; en el planteamiento de un conflicto, en el que no está en juego, la negociación de una Convención. En cambio, no se establece la forma de definir cuando en concurrencia múltiple, se presenta un pliego compuesto con violaciones y petición de celebración de convenciones frente a otra que sólo contenga la petición para la

celebración de una convención. Como el pliego es una unidad cuyo contenido no se puede fraccionar, la definición, hasta el momento es imposible.

Para evitar la evasión de responsabilidad patronal se instituyó la unidad económica, lo que permite organizar un sindicato de Empresa a pesar de la diversidad de personas jurídicas; en igual forma se permite la presentación de pliegos que afectan el conjunto de las empresas, en cambio, la tendencia actual es lograr, por vía convencional, el fraccionamiento de esta unidad, práctica que a hecho posible la participación de varios sindicatos, en el conjunto de Empresas, exigiendo el derecho a negociar. Esto ha traído confusiones en cuanto a determinar a quien corresponde el derecho en una concurrencia múltiple; porque nuestra jurisprudencia, al interpretar nuestro ordenamiento, exige que:

> "Si concurre una Organización Sindical que agrupa trabajadores miembros de empresas que integran una unidad económica con afiliados que integran la unidad económica, deberá celebrarse la convención colectiva de Trabajo con aquella organización sindical que reuna la mayoría de los trabajadores de la unidad económica considerado globalmente independientemente de que exista otra organización sindical que, en una o alguna de las empresas individuales que integran la unidad económica, cuentan con la mayoría de los trabajadores ...". (33)

(33) Sentencia del 23 de agosto de 1979, Corte Suprema de Justicia.

Conceptos que no concuerdan con la práctica impuesta por las partes. La forma actual rompe el equilibrio que pretende establecer el ordenamiento.

El artículo 436 exige que al contestar el pliego se debe dar respuesta a cada una de las peticiones, diciendo las razones de su oposición y expresando las contra ofertas, razonables para resolver el conflicto, proporcionando además, datos e informaciones relativas al negocio y a los trabajadores, a pesar de ello, en la práctica no se cumple tales requisitos sin mayores consecuencias jurídicas.

Los artículos 490 y 492, establecen el plazo que debe existir entre la declaratoria de una huelga y su inicio, si se observa con detenimiento ambos artículos, se notará una discordancia, el primero, presupone que el conteo de 5 u 8 días, calendarios debe iniciarse a partir de la declaratoria de la huelga, acto que debe hacerse mediante una asamblea y sólo en los días hábiles, de los veinte que transcurren una vez concluido el procedimiento de conciliación; por su parte, en el 492 establece que una vez recibida la comunicación se notificará inmediatamente al o los empleadores, con un plazo no menor de 5 u 8 días, lo que indica que el plazo debe contarse a partir del momento en que se recibe la notificación.

Ambas situaciones no son consideradas; administrativamente a pesar que, en la práctica, las asambleas sindicales se celebran en días inhábiles, y en muchos casos no se

da el plazo de 5 días entre la notificación hecha por el Ministerio y la realización de la huelga. Consideramos que quizás se deba a la carencia de facultad para ello.

Dos aspectos dignos de señalar, en esta serie de ejemplos, son los relacionados al conteo y el referente al cierre de la empresa afectada por la huelga.

El párrafo segundo del numeral 3° del artículo 493, del Código de Trabajo, permite a que la empresa una vez iniciada la huelga y dentro de las 24 horas siguientes, solicite un conteo de los huelguistas, para determinar si cuentan con la mayoría; este conteo constituye una prueba que se utilizará en la demanda de declaratoria de ilegalidad de la huelga que se solicite al Tribunal de Trabajo. Una vez realizado el conteo la empresa cuenta con tres días para interponer la demanda, ahora bien, como por razón de lo dispuesto en el artículo 495, es admisible que el Sindicato pida reconsideración y apelación sobre un conteo desfavorable, esto introduce un elemento, harto difícil en la tramitación de una declaratoria de ilegalidad de huelga, puesto que las normas no determina, como se tramitan estos recursos, o si se repite el conteo o si al considerar el funcionario la acción interpuesta el plazo de tres días para interponer la demanda no precluye.

Otra consecuencia que trae consigo la interposición de los recursos es el que la empresa debe permanecer cerra

da hasta tanto este se resuelva, lo solicitado. Esta situación surge porque de acuerdo con la Ley 53 del 28 de agosto de 1975, todo recurso debe concederse en efecto suspensivo. Nosotros consideramos que si el acto realizado por el Ministerio, fue solicitado por la parte patronal afectada, éste debe ser analizado en el Tribunal al que se solicita la ilegalidad porque en ese nivel que va ha evaluarse todo lo relacionado al conteo; que como prueba utilizada, deba analizarla el juzgador.

F. FALTA DE FONDOS DE RESISTENCIA EN LOS ORGANISMOS SINDICALES

A pesar que el Código ha establecido el descuento obligatorio de cuotas es frecuente encontrar que los sindicatos no tienen constituidos fondos de resistencia para hacerle frente a la eventualidad de una huelga, en estas condiciones su esfuerzo se ve truncado al no poder proporcionar el medio de subsistencia apropiado a los trabajadores y sus familiares durante el conflicto, provocando un conflicto artificial.

La huelga en esta forma, más que unir a los trabajadores los debilita, porque se enfrentan a un sector con un poder económico superior en condiciones inhumanas.

CAPITULO IV

LOS ACTORES

A. LOS SINDICATOS

1. Libertad Sindical
2. Unidad Sindical
3. Organismos de Participación Política
4. Sindicato, Empresa, Libre Competencia
5. Fuente de la Fuerza Sindical
6. Corrupción en los Sindicatos

B. LA EMPRESA

1. Fines de la Empresa
2. Empresa Sociedad Anónima
3. La Unidad Económica
4. Empresa y Sindicato
5. Autoridad y Dominio

C. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO

1. Su Papel en las Relaciones de Trabajo
2. Funciones
3. Estructuras

A. LOS SINDICATOS

Los sindicatos son instituciones sumamente complejas y diversas. Y porque son tan complejas, pueden ser estudiadas provechosamente desde el punto de vista de varias disciplinas. Un enfoque desde un solo punto de vista será necesariamente incompleto, y si tratamos de generalizar, su propia diversidad no lo permite, porque cualquier generalización que se haga tendrá excepciones que no podríamos enumerar en estudio como el nuestro.

Los problemas surgidos a raíz de la diversidad y complejidad de los sindicatos pueden, no obstante, minimizarse concentrando su análisis en la evolución de los conflictos colectivos de trabajo. Aunque los conflictos colectivos son tan diversos como la diversidad sindical, se concentran en la mediación y los pactos convencionales. En ellos los obreros o trabajadores ven la concreción de sus aspiraciones e intereses, y sus aspectos económicos revisten importancia capital. Admitida es la regla de que los trabajadores se asocian en sindicatos; en primer término, con el propósito de equilibrar por la fuerza de la asociación, la fuerza superior que el capital o sus representantes tienen en la sociedad, y en segundo lugar, es que el hombre común, o más bien, una inmensa proporción de la población asalariada busca al asociarse un mayor estándar

de vida, una mayor seguridad y mejores garantías en su contrato de trabajo. Estos fines son legítimos, pero egoístas, en el sentido propio de la expresión. Algunos hombres selectos ingresan a las asociaciones sindicales para difundir entre las masas, ideas, concepciones sociales, principios o criterios. Pueden ser apóstoles, asesores, dirigentes, ideólogos o agitadores.

La posición egoísta de los sindicatos llega a convertirse, a veces en verdaderas tiranías; supongamos que los obreros de una profesión están todos sindicados, que su caja es rica, su disciplina severa y sus hombres de elevado valor intelectual y moral, esta asociación podrá ejercer sobre el trabajador no sindicado, sobre el patrono y sobre el consumidor, una tinaría intolerable. Bajo este régimen la libertad del trabajo es casi nula. La cuestión surge como consecuencia del grado de desarrollo y de poder ejercido por el sindicato sobre sus miembros, su severa disciplina tiende a considerar a los no asociados como enemigos que hay que perseguir enérgicamente, sobre todo después de ingentes esfuerzos para obtener su adhesión.

El ostracismo de los sindicatos se ejerce con una severidad en la que no tienen cabida contemplaciones con los compañeros cuya única falta consiste en no mostrar su adhesión al grupo profesional aún cuando respete, en el desempeño de sus labores, todas las otras condiciones

estipuladas por el Sindicato. No es preciso disimularlo, a los ojos de un sindicato poderoso, el solo hecho de no estar sindicado constituye un crimen que merece castigo severo. "En Francia, Inglaterra, Bélgica y en Estados Unidos, se vieron casos en que obreros sindicados desertaron en masa de un taller en el preciso momento de entrar en el obrero no sindicado, que, sin embargo habían sido contratados en condiciones idénticas a la de ellos." (33)

A pesar de estas situaciones, lo que queremos destacar es que el sindicato, en las sociedades capitalistas, son ante todo, una asociación que persigue el interés económico, que debe ser representado primero y defendido en seguida, al nivel de empresa, al nivel de profesión, al nivel de la industria, al nivel del Estado e incluso al nivel de los organismos internacionales.

El impacto económico es un tema de agitado debate entre los economistas, la índole de la política oficial frente a los Sindicatos es todavía un tema impactante en muchas campañas políticas.

Desde que siguiendo las directrices interpuestas del Tratado de Versalles la constitución de la Organización del Trabajo dispuso, en su Artículo 3, que su integración se hace a base de delegados patronales y obreros designados

---

(33) BUREAU, Paul, El Contrato Colectivo del Trabajo, Madrid, Editorial Daniel Jorro, 1904, p. 308.

por los Estados, de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas, quedó orientado la obligatoriedad de que los sindicatos deben reunir grandes masas de trabajadores, para lograr la fortaleza suficiente que les permita afrontar luchas y problemas, representando y defendiendo un interés común a los asociados. Para lograr estos objetivos y de que no es fácil justificar la negociación mediante representación; los núcleos e incluso sindicatos importantes deben alcanzar de hecho o de derecho, ser los más representativos. Es conveniente que el sujeto pactante obrero, sea una asociación profesonal que como agente negociador, tiene la obligación de representar a todos los trabajadores relacionados con la unidad negociadora, y no simplemente a sus miembros, para al caso debe contar con la elección o el querer de los trabajadores.

1. Libertad Sindical.

Hemos visto que la tendencia del hombre es vivir en sociedad; en todas las manifestaciones de su vida trata de unirse a otros seres. Así surge la familia, la tribu, la Iglesia, el municipio, el Estado; por tanto en su trabajo no podía permanecer aislado y también tendió asociarse.

El derecho de asociación, reconocido universalmente, se liga así mismo con la autarquía o autonomía sindical;

la primera se concreta a través del derecho de todo trabajador afiliarse o desafiliarse y la segunda mediante la facultad del núcleo a integrar, constituir y regir los destinos de su entidad representativa más o menos soberanamente. Lo de más o menos tiene, desde luego, en cuanto que dentro de la estructura jurídica estatal, todo derecho lleva insito las limitaciones resultantes de la coexistencia necesaria con otros, de tal modo, que siempre resultará impropio hablar de soberanía en materia de derechos, tanto individuales como de entidades que toman su impronta y su existencia del reconocimiento que el conjunto le brinda. Por otra parte, el ejercicio de todo derecho debe ajustarse a las leyes que lo reglamentan, de lo contrario devendría la anarquía.

El Profesor Nápoli, considera que la autarquía sindical

> "...comprende básicamente las siguientes Facultades: a) la constituyente o sea el derecho de integrarse dándose sus propios estatutos; b) la autonomía interna, es decir, el derecho de designar sus dirigentes, deliberar libremente, promover a su administración y establecer los servicios que se juzgan útiles para los asociados; c) la acción sindical o sea el derecho de poner en actividad los medios característicos de esta, para obtener sus propios fines en orden al trabajo, y, finalmente, d) la facultad federativa; o sea la que permite unirse orgánicamente con otras entidades similares

entre sí, formando uniones horizontales y confederaciones verticales." (34)

La Libertad Sindical, la autarquía o la autonomía para constituirse y actuar en defensa de los intereses profesionales, puede encontrar el respeto del Estado, pero verse turbado o cuestionada por la acción de otros sindicados, impulsados por otras tendencias, intereses, pasiones o ideas. Y también a veces, no faltan políticos que procuran crear sindicatos aparentes bien con empleados existentes o que hacen ingresar a la actividad, y desde ahi desatan la lucha sindical contra agrupaciones reales, auténticas y representativas.

El sindicato debe ser una asociación libre. Quien se incorpora a ella, debe hacerlo en cumplimiento de una decisión libre de su voluntad, movida ordinariamente por el deber de solidaridad profesional o por una necesidad económica social y por tanto cualquier manifestación en contrario es la negación misma de la libertad sindical.

A nadie puede negarse el derecho de incorporarse a un sindicato o de fundar uno, si el existente no le satisface. Pero también hay que tener en cuenta que el derecho de retirarse de una asociación profesional presente dos aspectos: el retiro voluntario y el impuesto por la propia asociación. Este último no se puede negar, lo que si,

(34) NAPOLI, Rodolfo, Manual de Derecho Sindical, Buenos Aires, 2a. ed., p. 67.

debe estar rodeado de suficiente garantías, para no vulnerar el derecho de los asociados de permanencia si lo desea.

Esto es lo que debe ocurrir dentro de un esquema de democracia y libertad, que es el único en el que las personas pueden razonar. Al menos, razonar sin temor.

El derecho de asociarse, como hemos dicho, debe otorgarse a todas las personas sin excepción, pero puede ocurrir que el derecho interno considere, que por razones de interés público, ciertas categorías de profesionales deben ser excluídas del disfrute de ese derecho.

En ciertos países se ha prohibido la sindicalización de los funcionarios públicos y los miembros del ejército. Actualmente esta posición se encuentra sumamente controvertida y si bien la doctrina se va encaminando a superar esa limitación, la mayoría de las legislaciones aún la mantienen. En Panamá a pesar de existir limitantes para los servidores públicos, en cuanto a organizarse sindicalmente, se ha permitido, mediante leyes especiales estas organizaciones en instituciones como el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, el Instituto de Telecomunicación, en las corporaciones bananeras del Atlántico y el Pacífico, Autoridad Portuaria Nacional y Ferrocarril de Panamá.

Otros de los aspectos que interesa en la libertad sindical es si la sindicación debe ser libre o compulsiva.

Hay corrientes a favor de la sindicación obligatoria para todos los trabajadores, por considerar que es la única forma en que realmente pueden hacer una defensa seria y eficaz de sus derechos y, además todos contribuirán, de algún modo a la realización de los fines sindicales. Es decir, no habría dispersión ni indiferencia y la cohesión entre los trabajadores sería mayor y más efectiva.

Según Figuerola, tres son las modalidades que se pueden dar con relación a este tema:

1) Libertad Sindical completa, es decir, que los individuos pueden o no asociarse y constituir o no, indistintamente, sindicatos;

2) Sindicalización impuesta por los mismos trabajadores;

3) Sindicalización obligatoria, impuesta por el Estado. (35)

La primera es la verdadera libertad sincidal, la segunda es la cumpulsoria, y la última es la obligatoria propiamente tal.

La sindicación libre es el principal fundamente de la libertad sindical. Sobre el particular; Jiménez de Aréchega nos dice:

---

(35) FIGUEROLA, citado por Alfredo J. Ruprecht en Derecho Colectivo del Trabajo, México, Unam, 1980, p. 44.

> "el derecho a la libertad sindical es, como muchos otros comprendidos en las declaraciones modernas, una forma derivada de un derecho fundamental, no solamente por estar vinculados a los azares del acontecer humano y la naturaleza del hombre, sino también porque el sujeto activo del derecho a la libertad sindical es una organización o grupo." (36)

La sindicación obligatoria puede hacer que se respete más la voluntad de los trabajadores, puesto que con su unificación logran un mayor poder, para luchar y obtener sus reivindicaciones; es más, si la obligatoriedad permite la pluralidad sindical, la voluntad de los trabajadores queda liberada por cuanto puede constituir otras agrupaciones, si no están conforme con el o los existentes. Con ello logran también solidificar sus fuerzas con uniones horizontales.

Contrario a esta situación, es cuando existe un sindicato único. Aquí la voluntad del individuo, esta aprisionada, no puede decidir, carece de libertad, y sufre un gravísimo deterioro que practicamente la anula.

Si bien, la sindicación obligatoria la puede imponer el Estado, también pueden hacerlo los propios trabajadores. Cuando es el Estado que lo practica, lo hace por medio de la Ley en forma directa o propicia la creación de un sindicato más representativo, el cual lleva a cabo los actos

---

(36) JIMENEZ DE ARECHEGA, citado por Ferrán en Derecho del Trabajo, Tomo IV, México, Editorial Trillas, 1979, p. 152.

principales de la actividad sindical, que es una forma indirecta. Esta última situación permite la pluralidad sindical, pero uno de ellos priva sobre los demás limitándolos a cumplir funciones accesorias en el movimiento obrero.

En cuanto a la acción de los trabajadores, para imponer la sindicación obligatoria, vemos que bajo el pretexto de defender esa libertad sindical imponen condiciones que hacen en la práctica, que la libertad de asociarse o no desaparezca. Un ejemplo claro lo constituyen las cláusulas de exclusión de ingreso o separación al empleo, sino se pertenece al sindicato, esto no sólo aprisiona la libertad, sino que hace surgir la tiranía sindical. Esta práctica se conoce también como sindicalización compulsiva.

Nosotros consideramos que al establecer, el Código vigente, el descuento obligatorio de cuotas, impone una acción compulsiva, que tiene el mismo efecto de la práctica utilizada por los sindicatos que hemos señalado. Con esta disposición no sólo capitalizan afiliados sino que fortalecen su economía.

Los sindicatos, como se sabe, no fueron bien vistos y durante muchos años tuvieron el carácter de instituciones indeseables. Aún hoy, cuando la legislación protege su derecho de existencia, se les acepta a menudo con no

pocas reservas a causa de las funciones que cumplen o de las prácticas en que se comprometen. El derecho de afiliarse del trabajador a un sindicato o de organizarlo, no se ejerce todavía en ciertas regiones con la misma libertad conque todo ciudadano practica su derecho a iniciarse en los negocios. En Panamá, vemos que el sector bancario, y en el área segregada de la Zona Libre, el Estado guarda un silencio, en cuanto a permitir la organización de sindicatos.

La causa de que predomine esta actitud, es el hecho de que los sindicatos constituyen un conglomerado de poder privado que puede orientarse, no sólo contra el público, sino contra las personas a quienes representan o tratan de representar. Como resultado de todo ello, los gobiernos mediante su legislatura y sus tribunales tratan de determinar cuánto poder mancomunado se utiliza, de qué modo y con qué fines.

Por supuesto, que existe una preocupación pública por el uso del poder, y en el que las empresas constituyen, al igual que los sindicatos, combinaciones de poder que pueden utilizar abusivamente contra los intereses privados, sobre todo, se muestra preocupación a menudo ante la posible concentración de poder de la gran empresa contra el mercado de los productos y explotan así al público cobrándoles precios excesivos.

Precisamente por esas razones la sociedad aceptó gradualmente al sindicato como institución legal. La dificultad estaba en que los sindicatos planteaban a su vez problemas específicos de idénticas naturalezas. Un sindicato que agrupara todos los trabajadores de una determinanada ocupación, podría imponer las condiciones en que debían ser contratados en forma directa o indirecta a los empleadores quienes por su parte elevarían los precios.

Como se ve, desde el comienzo de su historia, los sindicatos tuvieron que encarar un gran dilema.

Mantener la libertad sindical es un problema difícil, pues luchar contra el influjo del Estado, con el empresario y con los propios trabajadores. En este campo, la O.I.T., desde su fundación se ha empeñado en lograr la libertad sindical. La primera manifestación de esta actividad fue la recomendación 2 sobre la reciprocidad de trato de los trabajadores extranjeros, aprobada en 1918, en ella se garantizaba igual derecho de asociación a los extranjeros que a los trabajadores del propio territorio. En 1921 adoptó el primer Convenio sobre Libertad de Asociación de los Trabajadores Agrícolas, cuando se concedía al trabajador de la Industria.

En 1948 se aprueba el Convenio 87, sobre libertad sindical y protección de la sindicalización, con el cual se garantizaba y protegía ese derecho. Las garantías son:

a) asegurar a trabajadores y empleadores al derecho de constituir asociaciones y afiliarse libremente a ellas; b) otorgar autonomía a los sindicatos, pudiendo redactar sus estatutos, elegir sus autoridades y administrarse, sin ingerencia de ninguna clase, cualquiera que esta fuese; c) asegurar los procedimientos de la jurisdicción ordinaria; d) otorgar el derecho de constituir federaciones y confederaciones.

Este Convenio fue ratificado por Panamá mediante la Ley Nº 45 del 2 de febrero de 1967. El Convenio fue una garantía contra la intervención del Estado, pero dejó al sindicato en manos de la actuación incorrecta del empleador. Para evitar esta situación, se sanciona el Convenio 98, en el que garantiza una protección contra todos los actos tendientes a menoscabar la libertad sindical.

Para concluir con este tema, no debemos olvidar que la Declaración Universal de los Derechos Humano en 1949 establece que "toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociarse pacíficamente" así como "toda persona tiene derecho a fundar y a sindicarse para la defenza de sus intereses."

2. Unidad Sindical.

Siendo el Sindicato, por esencia en el mercado del

trabajo, la organización que con un interés común equilibra la fuerza de trabajo en sus relaciones, con la empresa, o con los grupos sociales, su perfección reside en la unidad.

Cada día la persona humana está más libre y más emancipada; las sociedades, lejos de evolucionar hacia el colectivismo, se aparta de él, y la necesidad de encontrar en el camino del trabajo la cohesión orgánica de su fuerza bajo diferentes formas estrictamente profesionales, se diversifica en una pluralidad sindical, diluyéndose así su esfuerzo en varias asociaciones. Esta situación permite al empleador elegir entre los trabajadores no afiliados, que suelen ser más dóciles a los dictados patronales o a los de un sindicato que sea más proclive a los intereses de la empresa, nulificando la necesidad de acción, que asuma la organización; sobre todo cuando se llega a medidas extremas como la huelga.

Este criterio no lo comparte Alfredo Ruprecht, él considera que

> "La pluralidad sindical, pese a que teóricamente no es tan deseable, tiene una sólida realidad social. Los sindicatos no son exclusivamente profesionales; ellos tienen ideales (políticos, religiosos, etc.) que no se puede exceder de su labor profesional y habiendo opiniones encontradas sobre esos ideales por diversas orientaciones o vacaciones, es lógico que se establezcan sindicatos que los sustentan." (37)

---

(37) RUPRECHT, Alfredo J., op. cit., p. 47.

El ideal sindical es que todo los que tengan el mismo interés económico y social, en un ámbito de su actuación laboral, constituyen una misma y sola asociación a fin de contar con el mayor respaldo para extender sus beneficios a un mayor número de asociados. Sin embargo, por una singular ironía de las cosas, la maravillosa eficiencia de este medio ha sido una de las causas del retraso aportado a su empleo. Y el temor de unos, acobardados con la perspectiva de su pujanza magnífica y temerosas de peores males, ha colaborado con devarios utópicos de otros, para restringir su uso y desviar la opinión de cohesión. Pero no se lucha jamás largo tiempo contra las fuerzas de las cosas, puesto que los éxitos que se consiguen sobre ella siempre serán efímeros. La cohesión profesional se va extendiendo a pesar de la resistencia de las diversas doctrinas que le salen al frente; triunfan sobre los perjuicios de los espíritus retrógrados y sobre las maniobras de los políticos de oficio que no logran debilitar las esperanzas unificadoras.

Debemos advertir, que esta unidad debe ser libre de modo tal que el bien que se conquista se consigne por la seriedad, la honestidad y la eficiencia con que los directivos administran y manejan un sindicato. La unidad o cohesión impuesta por un Estado o por el temor, jamás constituye la autonomía y libertad de los organismos sindicales. Ese es un esquema que está al margen de la democracia, es propia

de los regímenes facistas y totalitarios, por tanto, no lo podemos aceptar.

La unidad o cohesión sindical tiene dos vertientes; la primera: referida a lo interno de la organización que mantiene vigente el espíritu gregario del hombre; lo que le permite actuar como agente o representante de sus miembros.

El sindicato, como una institución en proceso de desarrollo, inevitablemente manifiesta sus propios intereses y necesidades organizacionales, que en ciertos aspectos, difieren de los intereses y los objetivos de sus miembros; pero si la necesidad de asociarse responde una realidad objetiva, esta valla no se le puede oponer, ni debilitará la fuerza que integra a los asociados porque se anteponen para el logro de sus objetivos.

La segunda, responde a la existencia de una pluralidad sindical, que a pesar del fraccionamiento de la fortaleza de movimientos obreros; en el plano general, mantiene la cohesión de los grupos, que apoyándose entre sí logran los cambios necesario; para continuar sus actividades.

3. Organismos de Participación Política.

El sindicalismo es producto de la sociedad industrial moderna, su crecimiento se debe básicamente al anhelo

económico de los trabajadores, y que por tanto constituye la justificación racional de la afiliación y la verdadera razón que en determinado momento puede inducir a los trabajadores a organizar un sindicato o a incorporarse a uno de ellos. En ocasiones, creemos erróneamente que la justificación racional de las funciones sindicales coinciden con los motivos que impulsan a los obreros a afiliarse; a veces así es en efecto, pero también hay otras razones que explican la afiliación del trabajador.

En realidad, como todo hombre que posee un ideal aspira a difundirlo, es legítimo que se constituyan organizaciones de carácter ideológico destinadas a difundirlos, sean éstos de carácter religiosos, políticos, artístico, cultural, o simplemente económico social. Esta condición forma parte de la tradición política sindical de nuestros países, y en ciertos casos puede tener proyecciones importantes y adquirir una extrema virulencia. Pero si desde sus orígenes la actividad política se debía en parte, a la carencia de los sindicatos en el plano de las relaciones laborales; en la actualidad opera como un factor de negociación política con el gobierno que se suma a su fuerza negociadora frente a los empleadores.

Por otra parte, es necesario que en la organización de la vida económica, todos los que desempeñan una misma labor productiva, sean como trabajadores de una empresa,

de una profesión, de una industria, o de un país puedan ser representados para alcanzar a través de éstos, el respeto y progreso de sus derechos y de sus condiciones de vida de trabajo.

Es necesario entender, que en la organización de la vida económica, todos los que desempeñan una labor productiva, sea esta a nivel de empresa, profesión, industria o de un país, actúan en dos esferas diferentes; la privada y la pública: la primera, se concibe como sinónimo de relaciones económicas, aquí los sindicatos intervienen y participan en la elaboración y aplicación de normas convencionales, y la segunda, se considera como sinónimo de relaciones políticas, en este nivel, los sindicatos actúan como grupo de interés o grupo de presión, es un agente de cambio o reforma social, es partícipe además, de la cooperación tripartita. Estas dos esferas no deben confundirse porque en una empresa, industria o profesión, no hay función desarrollada por los trabajadores, según la ideología política de cada grupo, situación que si observamos de las relaciones colectivas de trabajo.

Por consiguiente, los sindicatos y las empresas persiguen sus objetivos y aspiraciones, tanto por medio de la negociación colectiva entre sí, como a través de la acción política; gracias a esa dualidad, los objetivos de las partes, pueden perseguirse acudiendo a uno u otro pro-

cedimiento. La realización de estos objetivos o aspiración dependerá también del poder de negociación que sean capaces de desplegar en apoyo de lo que pretenden, este factor puede ser manipulado en beneficio propio, de tal forma que en una controversia puede lograrse que las diferencias que lo separan, desde el punto de vista del adversario pueda ser considerado no deseable, por su alto costo económico o social o puede lograrse que resulte más tentador y persuasiva para concertar un acuerdo.

Si es ésta nuestra realidad social, económica y política, debe entenderse entonces que el movimiento sindical nació para algo más que negociar con los empleadores; es también una organización para la acción política. Sin embargo, este tema ha sido motivo de constantes discusiones, en ciertos sectores reformistas, hasta fines del siglo pasado se consideraba que el objetivo de la actividad obrera organizada era el derrocamiento del sistema salarial.

Aunque la presentación de reclamaciones a los patronos fue su primera actividad, se observa que estas primeras acciones tuvieron naturaleza política, porque logran cambiar el sistema. Desde entonces, no ha faltado totalmente los aspectos económicos ni los políticos en la actividad sindical. Esta situación dual la explicó claramente el asesor jurídico de los Trabajadores Unidos del Automóvil en un caso debatido en la Suprema Corte de los Estados

Unidos diciendo:

> "Durante cinco años, hemos desplegado actividad política. Desde el primer momento, nuestros propios estatutos sindicales la reclaman. No es posible trazar una línea divisoria entre negociación y política. La negociación se complementa con la legislación, y esta a su vez necesita de la negociación.
>
> Ahora bien, no hay modo de separar la legislación de la negociación. En la mesa de negociaciones conseguimos acuerdos que determinan la creación de organizaciones médicas de asistencia privada, y en el congreso reclamamos un seguro nacional de enfermedad para complementar aquellos. De modo que el proceso de negociación y el legislativo son inseparables." (38)

Si vemos esta misma situación desde la perspectiva política, debemos interpretar que el proceso político en sí es un procedimiento de negociación. Es propio pensar de esta manera, porque la conformación de un gobierno se constituye por hombres, quienes en procura de votos buscan el apoyo de los diferentes grupos que en una u otra forma puedan brindarle su apoyo. Por consiguiente, tanto el político como el grupo de interés tiene algo que la otra parte desea. De este modo, interrelacionan mediante negociaciones, en la cual, el grupo de interés apoya el político a cambio de que adopte una actitud que los favorezca, y el político apoya al grupo de interés a condición de que

---

(38) CHAMBERLAIN, Neil W., El Sector Laboral, T. II, Argentina, Edit. Tea, 1980, p. 824.

ellos lo respalden.

Ahora bien, volviendo a la actividad política desarrollada por los sindicatos; hemos visto que el derrocamiento salarial no es la única justificación de la negociación colectiva, esta entra en la esfera pública, sin ninguna restricción; es por ello que la acción política del movimiento obrero persigue varias finalidades.

En primer lugar, puede ser una punta de lanza para el logro de reformas institucionales.

Es sabido que la acción económica directa de los sindicatos mediante la negociación colectica, debe representar los intereses particulares de los diferentes grupos, ya que el papel que desempeña es de representante de los trabajadores. Sin embargo, en ciertos aspectos, se produce una contraposición entre los trabajadores, pues es posible que los grupos más débiles tengan que pagar las conquistas económicas de un sindicato estratégico, en forma de precios más elevados por los bienes y servicios. Para que esto no suceda, el movimiento obrero se orienta hacia los cambios institucionales que superan los intereses particulares y se proyecten hacia los intereses sociales a más largo plazo. En este plano, los sindicatos cumplen funciones que no se limitan a las de mera representación; son grupos de presión con un movimiento social.

La anterior distinción, entre las dos formas de

acción, no descarta que en sus actividades de negociación los sindicatos puedan obtener cierto grado de reforma institucional. Cabe afirmar que la propia negociación es una reforma institucional; porque a pesar que es un logro del movimiento obrero, a lo interno de la empresa, industria o profesión estas constituyen el instrumento con el cual se ha podido promover cambios sociales y difundirlos después por toda la economía.

Las empresas han preferido enfrentarse con las organizaciones obreras en el campo económico, más que el político, pues allí tienen más experiencia y poseen mayor dominio por tratarse del medio social que han contribuido a crear. Los sindicatos han aceptado esta preferencia de las empresas: quizá a causa de una necesidad originada en lo que denominó el .poder de resistencia del capitalismo".

El segundo objetivo, es asegurar su propia subsistencia y prosperidad.

Hay que recordar que los sindicatos lucharon con denuedo, para lograr su reconocimiento legal primero y luego por la conquista de ciertos derechos que tanto el público en general como los empresarios en lo particular, se resistieron por mucho tiempo a concederles. En este plano los sindicatos actuaron y actuan con una fuerza cohesiva nacida de la necesidad de defenderse.

Esta es una actividad política relacionada única-

mente con la superviviencia de los sindicatos como tales, ésto lleva aparejada la posibilidad que una vez asegurada la supervivencia; actuen en el plano económico y político.

La tercera finalidad, es la orientación de la acción del movimiento obrero. La acción política de los trabajadores puede orientarse hacia objetivos que impliquen el bienestar del trabajador a corto plazo, por ejemplo, una ley que sancione la acción patronal de retener indebidamente los descuentos de créditos comerciales y las cuotas de seguridad social. Es posible que se orienten hacia el reclamo y obtención de las leyes de seguridad social, evitando que se mantengan en un marco estático.

Para el logro de estos fines, se une a dirigentes políticos que comparten sus aspiraciones, en negociaciones de mutuo interés, de esta forma logran oponerse al gobierno que como fuente de poder coercitivo exige el cumplimiento de las leyes y disposiciones legalmente sancionadas.

Si retornamos a nuestro punto de partida, los interlocutores sociales viven en un mundo en el cual la actividad económica y política influye sobre la relación industrial; cada uno actua en ambas esferas, ambos procuran dirigir los procesos económicos y políticos a fin de mejorar su propio poder de negociación para lograr sus objetivos. Esta situación que confrontan los sindicatos es lo que da margen a la concertación social.

Al margen de que ésto se produzca o no, no puede olvidarse que lo ideal en una democracia es que cada organización sindical represente una agrupación económica funcional. Esta unidad buscada, lastimosamente no siempre se mantiene, porque hay quienes hacen valer sobre los intereses comunes a toda agrupación económica los objetivos del grupo ideológico que representan.

Comprendemos que hay diferencias ideológicas que muchas veces hacen difícil o casi imposible la convivencia en una organización sindical, pero el esfuerzo de los trabajadores deben centrarse en no herir la unidad trayendo al seno de la vida sindical cuestiones que puedan romperla.

En la medida en que algún grupo se empeña en hacerlo, estará forzando a otros grupos a separarse del Sindicato y se estará quebrantando la unidad de representación del grupo económico, que es el ideal que no debe perderse.

4. Sindicato, Empresa y Libre Competencia.

El ejercicio del derecho de asociarse para fines derivados de la condición de trabajador, da origen al sinsicato profesional, libre, federable, confederable, siguiendo con amplitud las sinuosidades de los intereses económicos, sociales que se aspira a defender o impulsar. La

conciencia real de la comunidad de intereses de todos los que prestan servicios en una empresa y son solidarios de su suerte, hace necesario la representación colectiva dentro de ella.

Tal finalidad tiene en nuestro país, los sindicatos industriales y los delegados del personal y, en general, los organismos representantivos del trabajo dentro de la empresa (sindicatos de empresas, comité de empresa, de salud, etc.).

Cuando las organizaciones actuan dentro de la empresa buscan una participación en el producto de ella, adecuada a la contribución que han tenido en su generación. Cuando lo hacen al nivel de la industria o la profesión, persiguen mediante la negociación colectiva asegurar los salarios que garanticen las condiciones mínimas de vida y trabajo y proteger a todos los asalariados contra los abusus de la libre competencia que bajan los costos y tener éxito mediante el pago de menores remuneraciones y no mediante una eficacia organizativa o productiva.

Aunque en general ese es el caso, no siempre ocurre así. Aunque la legislación limita o más bien prohibe la interferencia sindical en cuanto a determinar el número de trabajadores necesarios para el normal funcionamiento de una empresa. Algunos sindicatos especifican la cantidad de trabajadores que deben utilizarse para determinadas

tareas; otros forzan al empleador a ocupar en cada nivel de salario más hombres que los que él hubiese contratado por sí mismo o pretenden mantener tareas innecesarias aplicando métodos ineficaces.

El efecto de los sindicatos sobre le eficiencia es un tema controvertido en el campo de las relaciones industriales, como puede advertirse por los términos utilizados al hablar de ésto. Cuando objetan un ritmo rápido de trabajo los sindicatos hablan de aceleraciones de producción y ritmos inhumanos; los empleadores analizan las normas de trabajo de los sindicatos en términos de feather-bedding como lo hacen los norteamericanos, o sea "alcolchado o relleno de plumas" porque exigen en los contratos un mayor número de trabajadores que los necesarios para realizar satisfactoriamente las tareas.

Los grupos de trabajo a menudo elaboran estándares de lo que es una jornada diaria de trabajo máximo y buscan forma de que se sancione los excesos de esta producción. Tales prácticas responden por lo menos a tres propócitos: primero, pueden constituir intentos destinados a prolongar la vida de una tarea; si un grupo de trabajo espera ser despedido una vez satisfechos los pedidos de temporada, alargará todo lo posible su último trabajo. Segundo, la limitación de la producción puede utilizarse para evitar que un ritmo de trabajo resulte demasiado rápido para los

trabajadores menos capaces. Por esta razón puede limitarse la producción, incluso cuando cada trabajador tiene técnicamente la posibilidad de trabajar de acuerdo con su propio ritmo; en este caso la finalidad es evitar el castigo o el despido del trabajador menos capaz. Finalmente, la restricción de la producción se usa como recurso para obtener la mayor paga por trabajo o destajo o sistemas de salario incentivado. Si los trabajadores descubren una manera de obtener ganancias muy altas en una operación determinada, a menudo restringen la operación, para mantener las ganancias en una cifra que la empresa considera razonable con lo que evitan la reducción de la paga.

Si bien algunos sindicatos han intentado limitar la productividad y restringir la producción, otros han participado activamente en los planes destinados a elevarla. El origen más frecuente de estos planes es una amenaza competitiva a la supervivencia de una empresa o de una fábrica. El sindicato trata de proteger el mercado de sus productos a través de la actividad política o de camarillas. Por ejemplo, los trabajadores de las artes gráficas, junto con los miembros de la Cámara de Artes Gráficas realizaron una exitosa campaña para la prohibición de los impresos extranjeros. Esta restricción ayuda a mantener el nivel ocupacional en esta rama industrial y la producción nacional a expensa de los profesionales panameños.

Interesa que se advierta bien esta doble línea de acción del trabajo organizado: en un plano interempresario, asegurando condiciones mínimas de vida o de trabajo que hagan del obrero o empleado una persona digna, respetada y legítimamente remunerada donde quiera que preste servicios.

En el plano propiamente empresario, o sea, dentro de la empresa, procurando que el trabajo obtenga la cuota en el producto de la empresa que corresponda a la importancia y eficacia de su contribución a él.

Uno de los grandes errores de nuestro sindicalismo es discutir al nivel de la empresa problemas que son interempresarios o nacionales, o viceversa, que creen resolver en un plano nacional o interempresario problemas que son propios de cada empresa. Caso típico: los reajustes de sueldos o salarios en relación con el alza del costo de la vida, discutidos generalmente empresa con empresa, en circunstancias que su solución necesita ser común o general, ya que la pérdida del poder adquisitivo de la moneda es un problema de carácter nacional.

5. Fuentes de la Fuerza Sindical.

La huelga es la fuente más importante de la fuerza sindical. Es el elemento más sobresaliente y vehemente

de las relaciones laborales. Es producto del descontento obrero, que hace crisis, y lo lleva a enfrentar sus fuerzas, centradas en las organizaciones que lo representa, con las del poder económico del empresario. Hoy día el sindicato es el único organizador de huelgas. No siempre ocurrió así, en un tiempo fueron frecuentes las huelgas promovidas por obreros no organizados, en contraposición del orden jurídico establecido por la clase dominante.

Estas luchas han dado al movimiento obrero, sus héroes, sus mártires y su característica de régimen especial arrancado a la fuerza por la clase trabajadora.

Como instrumento de lucha, la huelga rebasa hoy como ayer, la actitud del Estado, se impone por encima de cualquier ordenamiento jurídico que la reprima o regule.

El trabajador sacrifica heróicamente, durante la paralización de labores, su salario, con el convencimiento de que la presión económica ejercida contra la empresa puede obligarla a acceder a sus demandas.

Para el público en general, el evitar las huelgas, parecer ser el principal problema de las relaciones industriales; la paz dentro de las empresas se considera el objetivo ideal; para lograrlo, utilizan la mediación colectiva, ésta brinda las vías más adecuadas para solucionar la mayoría de las quejas y lograr los objetivos deseados.

La huelga mantiene inactivo los recursos durante días o meses, en cambio un acuerdo puede determinar de qué manera habrán de utilizarse los recursos durante muchos años. Ambas situaciones tienen sus efectos económicos que deben ser evaluadas.

Las estadísticas disponibles son de limitado valor para evaluar el costo de las huelgas, y los economistas se interesan un poco menos de las pérdidas directas ocasionadas por las huelgas, y un poco más las consecuencias reflejadas en las condiciones del arreglo, en lo que dejan de lado factores importantes. Porque a nadie escapa que la huelga también causa una inactividad secundaria. Por ejemplo, una huelga en la Chiriqui Land Company, puede producir suspensiones y hasta despidos en los finqueros independientes, al no contar con un mercado para sus frutas. Por otro lado, puede haber un desplazamiento de la producción en el tiempo y el espacio; que contrarrestan los efectos de la huelga en la sociedad; por ejemplo, una huelga contra un productor de una industria, puede ser contrarrestada con una mayor producción de sus competidores: si el sindicato no reconsidera a tiempo, la pérdida del mercado de la empresa afectada, puede acarrear la desaparición de la fuente de trabajo y el despido de los trabajadores.

Es importante también que cuando se consideran los costos de una huelga, deben tomarse en cuenta algunos fac-

tores no económicos. Una huelga puede servir como una válvula de escape, liberando tensiones emocionales acumuladas y posibilitando nuevos enfoques de problemas espinosos.

Otro de los cálculos que debe hacerse, es en base al cómputo de los aumentos de salario conquistados en una huelga y comparados con los salarios perdidos durante la misma; este cálculo muestra a menudo que los trabajadores han perdido más salario que los que volverán a ganar durante la vigencia del acuerdo. Para algunos, estos cálculos pierden el objetivo que realmente está en juego.

> "La huelga forma parte de una estrategia de largo alcance por ambas partes. Las ventajas que no obtiene el sindicato mediante la huelga la consiguen en muchos casos mediante la amenaza declarada o implícita de ella; pero teniendo en cuenta que tales amenazas no pueden mantener mucha fuerza si nunca llegan al plano de la acción." (39)

Una vez iniciada la huelga, ya sea respondiendo a un plan o por error de cálculo, la solución no es enteramente un asunto racional, sino que implica cuestiones sutiles de prestigio, tanto de la organización como de carácter personal. Los afiliados a un sindicato pueden llegar a creer que está en juego la continuidad de la existencia

---

(39) REES, Albert, Función de los Sindicatos en la Economía, Buenos Aires, Editorial Marymar, 1969, p. 50.

del sindicato, entonces ya no medirán sus resultados en centavos por hora. Tan imposible resulta comprender las causas o consecuencias de una huelga consultando un inventario de la misma, como lo sería en el caso de una disputa entre naciones.

Una huelga eficaz acarrea a las dos partes ciertas pérdidas, cuya naturaleza depende en gran parte de su alcance; el empleador debe continuar afrontando gastos fijos sin percibir ingresos. Si la huelga va dirigida contra un empleador, este podía perder los clientes y hasta los obreros que pasarán a ser competidores, sin ninguna seguridad de poderlos recuperar. Al mismo tiempo, los huelguistas al no laborar pierden sus salarios; en ciertos casos el sindicato paga una especie de indemnizaciones regulares, pero ésto no es posible, si el sinidcato no cuenta con fondos suficientes, o se trata de huelgas de una duración considerable.

La habilidad de un sindicato para salir airoso de un conflicto huelguístico depende de varios factores. Estos se relacionan, pero no se identifican, con los factores que determinana su habilidad para obtener aumentos salariales. Se puede afirmar que un sindicato gana una huelga cuando obtiene concesiones que los empleadores no estaban dispuestos a hacer antes de la huelga y cuando estas concesiones satisfacen un conjunto, o gran parte de sus demandas

reales.

Otro determinante de la habilidad del sindicato para ganar una huelga, es además de una cohesión unitaria, el grado de capacidad y especialización de sus afiliados, mientras más expertos y especializados sean, más difícil le resultará al empresario continuar la producción si pretende continuar con rompe huelgas o personal superior no huelguista. Esta habilidad no regula necesariamente la frecuencia con que adopten esa medida. Si su poder es grande, la simple amenaza bastará por sí sola. La propensión a declarar huelgas dependerá en parte de la filosofía y la actitud de sus dirigentes y afiliados.

Sin embargo, este poder debe ser utilizado racionalmente por los grandes efectos que produce en la economía de un país.

En los últimos años, se registraron más o menos 96 huelgas en Panamá. En 1980, un año relativamente agitado, se registraron 9 huelgas. En la que tomaron parte unos 6,677 trabajadores; los días hombres perdidos ascendieron a 635,665. Estos representaron un alto porcentaje de tiempo de actividad perdido, de los trabajadores bananeros, un sector sensible de nuestra economía.

CANTIDAD DE HUELGAS, TRABAJADORES PARTICIPANTES

Y DIAS HOMBRES DE INACTIVIDAD

(1973 - 1983)

AÑO	HUELGAS REALIZADAS	TRABAJADORES PARTICIPANTES	DIAS HOMBRES INACTIVOS
1973	11	1,414	
1974	3	232	1,063
1975	6		
1976	9	1,248	11,363
1977	4	205	715
1978	3	867	3,003
1979	10	1,161	44,292
1980	18	2,438	158,744
1981	16	7,835	248,281
1982	7	1,333	5,148
1983	9	6,677	635,665

6. Corrupción de los Sindicatos.

La corrupción y la extorsión de los trabajadores son fenómenos registrados desde hace mucho tiempo en el sindicalismo, este mal lo sufrieron en carne propia los gremiso norteamericanos. En Panamá, a partir de 1972, cuando se promulga el nuevo código y los sindicatos se

fortalecen económica y numéricamente, este fenómeno comienza a notarse dentro de los grupos nacionales.

La corrupción en los sindicatos toma diversas formas: los dirigentes se han apropiado indebidamente de fondos de la organización para usos privados. Otros han recibido valiosos regalos y préstamos de los empleadores, presumiblemente a cambio de concesiones hechas en la mesa de negociaciones.

En algunos casos los sindicatos sirvieron de fachada para ocultar individuos con abultados prontuarios policivos; estos organizaban asociaciones que con el nombre de sindicatos extorsionaban a los empleadores, sacándole dinero, a cambio de una paz laboral.

Los empleadores se inclinan a considerar la corrupción en los sindicatos como un exceso de su poder; según ellos, cuando lo ostentan, no sólo lo utilizan para lograr elevar salarios, sino que se reforzan económicamente, obteniendo una fuente de ventajas personales a la cual los dirigentes se ven tentados a recurrir.

Aunque esta relación no es una verdad absoluta, hay razones para creer que muchos sindicatos corrompidos cuentan de hecho con mucha fuerza económica y numérica.

Para determinar si el poder económico es una condición necesaria para la corrupción sindical, debemos especificar a qué tipo de corrupción nos referimos. Eviden-

temente que así como los desfalcos comunes pueden presentarse en cualquier empresa que maneje dinero, aún cuando actúe en condiciones de competencia pura; este mismo principio puede aplicarse a un sindicato que carece de fuerza para influir sobre los salarios de sus afiliados; este sindicato recibe el pago de cuotas de sus miembros, sus directivos lo utilizan a cambio del desempeño en negociaciones colectivas no relacionadas con la agrupación o a cambio de lograr un apoyo imaginario para influir sobre los salarios que no existe en la realidad.

Los casos de corrupción que se adecuan al modelo anterior son probablemente los menos importantes, pues no compromete, en muchos casos, a altos dirigentes; lo que realmente se infiltra en toda organización, es la corrupción en gran escala, la cual responde al logro de una previa existencia de poder económico. Si un sindicato no tuviera fuerza para hacer elevar los salarios y obtener conquistas y a pesar de ello los dirigentes se apoderacen de las cuotas indebidamente, perdería sus fondos y se hallaría expuesto a las irrupciones de otros sindicatos y sus dirigentes perderían el control en revueltas internas.

Por el contrario, en un sindicato con fuerza suficiente para obtener grandes ventajas económicas para sus afiliados, las oportunidades de corrupción están siempre presentes. La satistacción de los afiliados por estas

actuaciones contribuye a la formación de una oligarquía y a una larga permanencia en los cargos, la cual reduce la posibilidad de descubrir la verdad existente.

Por otro lado, los directivos que logran éxitos en la conquista de ventajas para sus miembros obtienen un fuerte apoyo de los afiliados aún después de revelada la corrupción, en parte, debido a que los trabajadores tienen muy poca fe en la eficacia de la Ley.

Un dirigente sindical corrompido, puede obtener pagos privados, de los empleadores, en recompensa por un contrato que se halla por debajo de las aspiraciones de los trabajadores del gremio o por arreglar una huelga que implicaría pérdidas para la empresa. En algunos casos hasta se organizan sindicatos con el único propósito de obtener este tipo de contrato que se conocen como "sweetheart agreemen" (contratos de novios), sin realizar nunca funciones cotidianas de las negociaciones colectivas.

La colaboración de los empleadores en la formación de tales sindicatos es con la finalidad de obtener su control y evitar la organización de un sindicato legítimo. Por supuesto, ello constituye una violación de las leyes laborales; sin embargo, si se descubre esta situación, el solo proceso para disolver esta agrupación, es por demás engorroso y cuando se logra, los pactos firmados no se anulan. Esta situación se está dando con mucha frecuencia

en nuestro medio.

Es interesante considerar el caso de un dirigente sindical deshonesto que posea mayor habilidad para las negociaciones que cualquier rival honesto, y que el mejor acuerdo que pudiese obtener este último, no fuese mayor de 0.05 centavos por hora, en cambio el primero logra un acuerdo de 0.10 por hora. En este caso los trabajadores que tienen empleo no perderán nada con la deshonestidad, y el dirigente venal podrá justificar su ingreso con el pago de su habilidad fuera de lo común.

Este ejemplo presenta el dilema que se presenta en el campo sindical; en la actualidad, es común tener dirigentes a sueldos, activándose sindicalmente. Si a estos funcionarios capacitados no se les remunera adecuadamente aumentará la tentación de deshonestidad.

Lo que sí es importante considerar es que en la difusión de la corrupción ocupa un lugar destacado la política local y que en la mayoría de los casos, supone también la convivencia o el consentimiento tácito de elementos de la comunidad empresarial. En este último caso, también juega papel importante las características de los empleadores con que trata el sindicato. El mejor blanco es el pequeño empresario con una actividad muy competitiva, para el cual una leve diferencia en el costo de mano de obra puede sacarlo del mercado, poniendo en peligro su

supervivenvia y como carece de recursos para hacerle frente al poder sindical son presa fácil de la extorsión que la ejerzan.

Una vez expuesto todo lo anterior, debe admitirse que las tradiciones del movimiento sindical justifican la esperanza de un nivel más alto de moralidad entre sus dirigentes. La corrupción deben combatirla los propios trabajadores sin la intervención oficial, expulsando de los sindicatos, federaciones, confederaciones o centrales aquellos que debilitan la fuerza del trabajo con acciones dolosas.

B. LA EMPRESA

La empresa en nuestro ordenamiento jurídico, es "la organización de ectividades y medios que constituyen una unidad económica en la extracción, producción o distribución de bienes o servicios con o sin ánimo de lucro"; William Thayer (40) la considera como una unidad de producción que supone la concurrencia de factores o elementos que deben conjugarse bajo el control de una autoridad o administración". La empresa está influida por los siguientes aspectos o factores:

---

(40) THAYER, William, op. cit., p. 42.

1) El capital, representado por el dinero, terreno, créditos y todo aquello suceptible de dominio aportado por los capitalistas, estos son los dueños de las cosas y persiguen, ante todo, un lucro o ganancia.

Todo inversionista responde sólo con su inversión, con los bienes de su dominio o que le han sido entregado en administración.

2) El trabajo, es el aporte personal, es el esfuerzo humano, intelectual o manual, directivo o subordinado, ordinario o técnico, cuya condición de trabajo humano, no es susceptible de dominio, pero sí objeto de regulación jurídica y económica, pero considerándolo inseparable a las personas que lo ejercen. No debe olvidarse, las cosas que el trabajo produce son apropiables, pero no la actividad del hombre. En otras palabras, la actividad o ejercicio personal puede ser comprometido para fines honestos en beneficio de la actividad económica, pero mediante un contrato regido por la justicia y por la moral.

3) El consumo, podemos decir que es el resultado de la venta del producto, o el reflejo del consumidor, que espera de la empresa un producto o un servicio apto para satisfacer sus necesidades y a un precio que estén en condiciones de pagar.

4) El Estado, como tutor de la colectividad le interesa:

a) Que se generen riquezas o servicios que satisfagan las necesidades de los habitantes o consumidores.
b) Que exista un mercado ocupacional para evitar cesantía.
c) Que se produzcan utilidades que generen impuestos o contribuciones y que le permitan financiar los servicios públicos y los planes de desarrollo económico y
d) Que se cumplan los fines de la política económica del Estado a través del desarrollo de las empresas, cuyo planteamiento depende de la multitud y jerarquía de las necesidades que hay que satisfacer con los limitados recursos de la nación.

1. Fines de la Empresa.

Del examen de los cuatro factores señalados, se desprende que la empresa, no se constituye con el ánimo de lucro, o con el fin de producir trabajo o con el fin de contribuir con el Estado pagando impuestos; sino con el fin de producir mercadería o de prestar servicios que satisfagan las necesidades humanas.

Confirma este criterio el Dr. Néstor De Buen, cuando dice, "en la superación del concepto mercantil el fin común de empresa es la distribución o producción de bienes y servicios y no la obtención de beneficios." (41)

(41) DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo, 3a. ed., T. I, México, Editorial Purrua,S.A., 1974, p. 467.

Parece claro, que no se puede perder de vista que es con el apogeo del capitalismo, como marco económico político cuando el lucro predominó sobre otros objetivos. Ahora bien, si es como se afirma, que dentro de una economía de mercado la empresa es la institución fundamental del capitalismo, es entendible entonces que se le considera como una entidad destinada a producir utilidades.

Sin embargo, las nuevas formas de propiedad que refleja la empresa de hoy ha destacado en cambio, el valor y la importancia que tiene el objetivo perseguido por los trabajadores de lograr un medio digno y suficiente de vida. Junto a ello, la conciencia cada vez más clara, en el estudio de la ciencia económica ha puesto en evidencia el sistema de propiedad social o colectiva; según como se le mire, es una socialización de la propiedad o una democratización del capital, lo que plantea serias dudas en torno a la finalidad de la empresa que se venía aceptando y que en términos generales escogía el derecho mercantil. Esto ha evidenciado también la limitación de los recursos frente a la inmensidad de las necesidades económicas por satisfacer. Por ello, se ha vista más clara la función que el Estado debe tener en el planeamiento de la vida económica, y la necesidad de que la empresa cumpla con su deber de proporcinar a los consumidores, servicios y mercaderías que sean aptos para satisfacer sus necesidades a

un precio que estén en condiciones y en cantidades suficiente.

En este sentido cabe destacar que no puede considerarse la importancia de la mercadería que la empresa pretende producir, sino la relación entre esta mercadería o servicio y las necesidades concretas del consumo en una población determinada. La ordenación de la vida económica debe ser tal, que se estimulen y amparen empresas, en razón directa a la importancia y utilidad de los servicios que prestan y se desaliente la organización de las que no llenen necesidades dentro de un mercado determinado.

La autoridad superior de la empresa, sea su consejo de administración, su gerente, su presidente ejecutivo, o cualqueira de estos según las circunstancias o materia que se trate, tienen que velar porque se cumpla con la satisfacción de las necesidades del consumo e impedir que los intereses del capital, del trabajo o incluso, del Estado, hagan imposible su cumplimiento y destruyan la estabilidad económica y social de las empresas. Al considerar estos aspectos no debe olvidarse que el capital, el trabajo y el Estado no eixsten como entes abstractos sino encarnados en personas, seres de carne y hueso, sujetos de pasiones, de errores y de influencias que deben ser justipreciadas, valoradas y enfrentadas por las personas o persona que tenga bajo su responsabilidad la marcha de la empresa y

el cumplimiento de sus fines.

2. Empresas y Sociedad Anónima.

La confusión entre empresa y sociedad ha sido muy frecuente. Para los efectos laborales la empresa constituye un ente que materialmente existe al margen de la natural o jurídica a la cual pertenece. Quisiéramos establecer tan sólo una comparación de esta con la sociedad anónima, porque si se esclarece la diferencia será fácil entender la existencia de ambos conceptos.

La sociedad anónima es el acto jurídico que regula en la forma más típica los intereses que participan en una empresa; es un convenio entre capitalistas, en cambio la empresa es la entidad que resulta de la reunión de los elementos patrimoniales de estos capitalistas; es una realidad sociológica organizada bajo una autoridad para producir bienes o prestar servicios útiles a la comunidad.

La sociedad anónima produce dividendos; la empresa, en cambio, produce bienes y servicios, da ocupación y permite la inversión de capitales.

Comúnmente se tiende a confundir sociedad y empresa, esto se debe a que se mantiene la concepción capitalista y no el sentido integral, humano y social de la actividad económica.

> "La empresa no goza de una personalidad jurídica propia, no tiene en el fondo existencia propia e independiente que pueda convertirla en sujeto de derecho, pero constituye una relaidad económica sociológica, cuya regulación por el derecho reviste particularidades que en la rama laboral entraña el reconocimiento objetivo de su permanencia y de las funciones sociales que lo caracterizan." (42)

3. La Unidad Económica.

El artículo 97 dispone "Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la organización de actividades y medios que constituyen una unidad económica en la extracción, producción o distribución de bienes o servicios con o sin ánimo de lucro..." al mismo tiempo, expresa que toda alteración de la estructura jurídica o económica de la empresa no afectará las relaciones de trabajo existente en perjuicio de los trabajadores.

Cuando el ordenamiento jurídico actual introduce estos conceptos no lo hace en forma caprichosa, sino que responde a las características que presenta la vida económica moderna. Las condiciones fiscales y financieras permiten crear bajo una sola inversión y dirección múltiples

---

(42) MURGAS T., Rolando, "La Empresa: Aspectos Económicos, Laborales y Sociales", Revista Lex, Nº 8, Colegio Nacional de Abogados, Año VII, 1977, p. 37.

personas jurídicas; en consecuencia, debe protegerse al trabajador para que no confronte dificultades en sus relaciones de trabajo. Esta situación se evita considerando a la empresa, tal y como lo establecen las normas del Código, "como una unidad económica independientemente de la concurrencia múltiple de personas jurídicas como propietarias de los establecimientos que la integran." (43)
Así como no se puede exluir a la unidad empresarial, tampoco puede exluir la unidad del empleador, porque como sujeto de la relación laboral no puede evitar el cumplimiento de las obligaciones que en esta esfera le corresponde.

La empresa está conformada por la concurrencia del capital, el trabajo y el aporte que realiza el empresario concretado en la organización. Estos elementos caracterizantes De Buen los distingue como esenciales, describiéndolo de la siguiente manera:

> "Elementos subjetivos conformado por los empresarios y los trabajdores; los elementos objetivos integrados por el capital, fuerza de trabajo, organización, dirección o poder de mando y deber de obediencia, y los elementos teleológico constituídos por el fin común de la distribución y distribución de bienes y servicios." (44)

Además de estos elementos introduce los que él deno-

---

(43) Ibid., p. 38.

(44) DE BUEN, Néstor, op. cit., p. 471.

mina accidentales, con los cuales surge la presunción de la unidad económica empresarial entre los cuales menciona, el domicilio común, el nombre común, la explotación común de una misma marca, la comunidad de propietarios y la coincidencia de funcionarios de alto nivel.

Estos conceptos son recogidos en parte por el Código de Trabajo nuestro, cuando en su artículo 96 dispone:

> "Cuando varias personas o empresas funcionen en un mismo local, o como unidad económica, y utilicen indistintamente o simultáneamente los servicios de un trabajador, se consideran como un solo empleador y responderá solidariamente por todas las obligaciones derivadas de la relación de trabajo, independientemente de quien figure como empleador en el contrato. Cuando varias personas o empresas contraten conjuntamente a un mismo trabajador, fuera del caso previsto en el párrafo presente, para utilizar simultánea o indistintamente sus servicios, todos se consideran como un solo empleador y responderán solidariamente por todas las prestaciones e indemnizaciones derivadas de la relación de trabajo. Esta disposición se aplicará aún cuando la contratación se hubiera celebrado a través de una o alguna de las personas o empresas beneficiarias del servicio."

Desde el punto de vista de las relaciones laborales, la empresa como unidad de mando de los medios de producción y la fuerza de trabajo tiene efectos jurídicos importantes.

En primer lugar, surgen los efectos solidarios de

todos los que integran la unidad económica evitando el fraude en el cumplimiento de las obligaciones laborales.

En segundo lugar, los trabajadores pueden prescindir de las diversas razones sociales que integran la unidad económica y formar un solo sindicato de empresa y no uno de industria, de igual forma en caso de huelga los trabajadores podrán optar porque se el considera como un solo empleador.

En tercer lugar, tenemos que cuando un sindicato presenta un pliego a una de las empresas, que integran la unidad económica, y se produce una concurrencia múltiple, el derecho a negociar corresponderá a aquella agrupación que cuenta con la mayoría de los trabajadores de todos los establecimientos que integren la unidad.

A pesar de la creación de esta figura innovadora, existe en la actualidad una desarmonía entre la legislación y la práctica. Como resultado del proceso negociador se ha producido un fraccionamiento de la unidad económica, quizás sea una consecuencia de que ha predominado el criterio de discutir los problemas colectivos de trabajo casi siempre al nivel de empresa. Esto habituó a nuestro sindicalismo a perseguir soluciones generalmente a este nivel. No podemos aceptar esta nueva práctica porque no sólo diluye la fuerza sindical, sino que produce serios conflictos intersindicales.

4. Empresa y Sindicato.

Mientras el trabajo estuvo desorganizado, la empresa fue el reino absoluto del empresario; el trabajador dependía, en forma absoluta, de la voluntad del dueño o administrador del lugar en que ofrecía sus servicios.

Hoy, con lanueva concepción de la empresa, se entiende el trabajo como un instrumento mediante el cual el hombre se realiza, haciendo desaparecer aquella condición aberrante en la que el hombre era un instrumento más de producción que podía sustituirse a libre voluntad. Esta aceptación del papel relevante de los trebajadores, responde a la unificación de sus fuerzas en las asociaciones sindicales que lucharon para lograr la dignidad humana.

Se evidenció así que el trabajador aisladamente no podía constituir un factor indispensable en la organización y marcha de la empresa, en cambio asociados en sindicatos exigía ser representado frente a todos los acontecimientos que pudieran afectarle en la vida de la empresa. La condición para la buena marcha de la empresa lo constituye el absoluto respeto por la libertad sindical y por las instituciones de carácter colectivo en que se concreta su expresión; bajo esta premisa, corresponde responsablemente a los trabajadores el uso del instrumento colectivo, sin ahogar el proceso productivo o, incluso, olvidar sus

preocupaciones ideológicas y proyecciones sociales.

La forma de acción de los sindicatos en las empresas de hoy, se vinculan a la toma de decisiones, esta es una realidad que se impone día a día. Se puede, no obstante, observar que muchos empresarios pretenden ignorar este fenómeno so pretexto de defender la libertad de empresa.

El término participación equivale, a la posibilidad que se reconoce a los trabajadores de ejercer una influencia efectiva sobre las decisiones que se adoptan en las empresas. Sin embargo, esta posibilidad debería hallarse reconocida por la otra parte, ejercerse con regularidad y estar integrado con el sistema de relaciones laborales.

Una huelga, influye, sin duda, en las decisiones de la empresa, pero su carácter esporádico y excepcional no permite que se considere como una participación en sentido estricto. Esta debería a pesar de su eventualidad, entenderse como una forma de acceso institucionalizado al proceso de toma de decisiones, puesto que constituye un mecanismo de cambio en el desarrollo del trabajo. La participación comprende, no obstante, muy diversas modalidades, incluyendo la negociación colectiva, que por si sola reviste una importancia por lo que es objeto de muchos estudios.

Las otras formas de participación han tenido grados diferentes de aplicación; nuestra legislación, por ejemplo,

ordena la creación de comités de empresa en todos los establecimientos que ocupe veinte o más trabajadores y tenga afiliados a un sindicato. Aunque su función principal es de conocer las quejas y reclamaciones que presentan los trabajadores, están encargados de promover un sistema eficaz de comunicación y entendimiento; ello representa un ensayo interesante de participación.

En cuanto a la participación derivada de los convenios colectivos puede indicarse que comprenden dos aspectos: el primero, la creación de comisiones de seguridad e higiene; las cláusulas de taller cerrado y el segundo, referente a los comités disciplinarios y en algunos países los comités de productividad y escalafones.

Esta experiencia en materia de participación no só lo tiene oposición de los empresarios conservadores, sino que confronta los siguientes problemas: el primero, es el papel del sindicato en el sistema; como consecuencia de las luchas intersindicales hay un debilitamiento, en este campo su falta de respaldo contribuye a que los empresarios consideren la poca garantía en la representación y traten de desplazarlos.

El segundo, lo constituye la capacitación del trabajador y de sus representantes, mientras más avanzado sea el sistema, en cuanto a los derechos y obligaciones inherentes a la representación, mayor será la necesidad de

capacitación y, el tercero, se relaciona de modo directo con la eficacia de las empresas. La insuficiencia en este enfoque es que en muchos casos el sector obrero no toma en cuenta el tipo de relaciones de producción en que se da el proceso de trabajo.

A pesar de ello, la participación en la gestión ha alcanzado en América Latina una importancia mayor de la que igualmente se concede y sólo logrará su desarrollo pleno cuando se entienda el papel que desarrolla la actividad sindical.

5. Autoridad y Dominio.

La autoridad de la empresa se encuentra jerárquicamente organizada, es una especie de graduación en los niveles de dirección o gestión; ordinariamente el gerente, o la junta directiva, o el presidente ejercutivo, según sea el caso, ha dejado progresivamente de ser un mero empleado o subordinado de los capitalistas, que buscan su mayor interés en desmedro del trabajo o del Estado.

El mundo financiero presenta la figura de quienes se limitan a invertir, o sea a participar en la propiedad; pero no dirigen las empresas en particular. Surge así una categoría especial de personas dentro de la empresa, que sin ser sus propietarios la representan, la dirigen y

actúan por ella en relación con los trabajadores. Hoy el gerente, o presidente, o quien ejerza el mando, tiende a ser la suprema autoridad coordinadora y tiene el deber de procurar la más plena satisfacción a todos los intereses que se conjugan en la empresa.

De allí la tendencia de identificar como empresario a personas distintas del titular de la misma. Se elude como tal, el hombre de confianza de la empresa. Por eso, se le exige la suficiente claridad de juicio, independencia moral y económica e imponer aquella satisfactoria utilidad o renta a los capitalistas, que sea compatible con el más alto nivel social y económico de los trabajadores, pero dentro de un costo que permita entregar un producto o prestar un servicio a un costo acorde con su calidad y con la posibilidad del consumidor; y que incluya el pago íntegro de los impuestos y contribuciones.

Dentro de este concepto, se distingue entre la autoridad que se ejerce en la empresa y el dominio que sobre las cosas apartadas, se mantiene por los capitalistas.

A la autoridad ejercida en la empresa se le reconocen tres poderes a saber; el poder reglamentario, el poder de dirección y el poder disciplinario.

El poder reglamentario, permite al empresario dictar las normas que regularán las relaciones de trabajo atendiendo las condiciones propias de la actividad que

realizan; esta facultad reglamentaria en nuestro país es impuesta mediante lo dispuesto en el artículo 191 del Código de Trabajo:

> Artículo 191. En toda empresa o establecimiento donde laboren diez o más trabajadores, el empleador está obligado a adoptar un reglamento interno de trabajo.

Sin embargo, esta obligación no es abosulta, pues está sujeta a la aprobación del Ministerio de Trabajo; a quien corresponde velar por la humanización del trabajo.

El poder de dirección: este es inherente a la facultad del empresario para ejecutar la actividad productiva.

El poder disciplinario: es una consecuencia del poder anterior, es una facultad que garantiza la organización y funcionamiento de la empresa.

Todos estos poderes no deben lesionar la dignidad del trabajador ni invadir las atribuciones que corresponden al Estado.

C. LOS MINISTERIOS DE TRABAJO

La participación del Estado se hace presente en las relaciones laborales a través de los Ministerios de Trabajo. Esta participación es una consecuencia de los conflictos surgidos en las relaciones de los integrantes del sis-

tema productivo; aunque esta participación es una acción intervencionista, lo que se busca es crear el clima apropiado para reducir las tensiones e inquietudes sociales, cuyos efectos serían perjudiciales para el desarrollo económico. Además, el sistema de relaciones laborales, que se crea, puede ofrecer una importante base para la participación de los interlocutores sociales en el desarrollo.

Originalmente, los Ministerios de hoy, funcionaban como simples departamentos, adscritos, generalmente, a Ministerios como las de la Industria y Comercio, Agricultura, Salubridad y Asistencia Social.

> "En Brasil, por ejemplo, se situó primero en el Ministerio de Agricultura y luego en el de Industria y Comercio. En Perú fue adscrita inicialmente al Ministerio de Gobierno y Policía, pasando luego a fomento y finalmente a salud pública, antes de que se estableciera como organismo independiente, en 1947." (45)

Esta modalidad respondía a los criterios de estimación que se hacían de la problemática o de las vías de soluciones de los conflictos.

En Panamá, originalmente los conflictos, como hemos dicho, estaban dispersos en varias legislaciones, posteriormente estos fueron tratados por la Oficina de Trabajo, que fuera creada mediante la Ley 16 de 1923, pero la evolución

---

(45) CORDOVA, Efren, op. cit., p. 65.

que siguió a nuestra legislación hizo necesario que se organizara una institución con mayor fisonomía estructural con tal fin se organiza el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, en 1945, mediante el Decreto Nº 31; sin embargo, a pesar de existir este nuevo organismo, a los problemas laborales no se le dió la importancia requerida, pasaron a un segundo plano, gozando de prioridad el área de salud. Esta adecuación del sistema laboral a la necesidad creciente, culmina con la creación del actual Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de hoy, mediante el Decreto de Gabinete Nº 2 del 15 de enero de 1969.

Este proceso evolutivo, consolidó el reconocimiento de los Ministerios de Trabajo, como rectores de la política laboral, pero lo debilitó en cuanto al encausamiento del desarrollo social. Este se ha tratado a través de instituciones autónomas u organismos paraestatales, sobre los cuales los Ministerios de Trabajo raramente ejercen función de vigilancia.

La cuestión que surge con lo planteado, es que reduce la esfera de competencia ministerial, puesto que la actividad laboral, como un conjunto que comprende las relaciones sociales. Es tan delicada la situación, por cuanto en algunos países se priva a los Ministerios de Trabajo de ciertas atribuciones en materia de política salarial, erosionando sensiblemente las facutlades de una

institución fundamental en la esquema de Gobierno.

1. Su Papel en las Relaciones de Trabajo.

La creación de los Ministerios de Trabajo en muchos países, precedieron al surgimiento de los organismos judiciales, o tripartitas encargados de la solcuión de los conflictos. En otros, el ordenamiento jurídico precidió el establecimiento de Juntas de Conciliación y Arbitraje, en este caso, se fue desarrollando en forma progresiva, en los Ministerios, una función paralela de conciliación que posteriormente recogen las legislaciones. Este fenómeno lo vivió Panamá, durante la vigencia del Código de 1947. Dado el enfoque jurídico en el tratamiento de los conflictos, el Ministerio de Trabajo desarrolló la práctica de concertar acuerdos a nivel administrativo, evitando la posibilidad de excesicas confrontaciones durante esa época.

En el desarrollo de la labor de la administración de trabajo, nos encontramos que las primeras que intervienen en las relaciones de trabajo son los inspectores. Como no existían otros servicios especializados, eran estas las personas más idóneas para in-situ buscar la solución de cualquier conflicto. Esta doble función traslluce una contradicción, entre la labor, casi policiaca,

de hacer cumplir la Ley y la capacidad de conciliación, sin embargo, fue la más adecuada en su momento.

Esta situación puede entenderse si se toma en cuenta que la naturaleza de las funciones que realiza un inspector, lo pone en contacto directo con las partes, es por ello, que en algunos países, aún hoy, cuando existen mecanismos apropiados de solución, como en Venezuela, Haití, Guatemala y Ecuador, mantienen en la práctica la intervención de los inspectores en la solución de los conflictos, con el fin de buscar la posibilidad de acuerdos extra judiciales. Lo que se pretende con este sistema es que el conflicto reciba una rápida atención sin someterse a formalidades que pudieran prolongar innecesariamente su solución.

Ahora bien, los primeros servicios ajenos a la inspección y competentes para la atención específica de las relaciones de trabajo, obedeció a la necesidad prioritaria del Estado de promover su mejor encausamiento y evitar problemas de orden público que en un alto grado se asociaban a los conflictos económicos. La realidad en las relaciones de trabajo demostró que los procedimientos seguidos en las Juntas, comisiones o Tribunal mantenían una rigidez poco práctica para la solución de los conflictos.

Como una respuesta a esta situación vemos que el instrumento más adecuado es el que ha estado representando

en casi todos los países, por el procedimiento de conciliación, estas funciones pueden ser ejecutadas por un funcionario especializado, pero ocurre que, en algunos casos hay una mescolanza de funcionarios experimentados y veteranos del servicio civil o antiguos sindicalistas y funcionarios nombrados sin mayor mérito que la influencia política; esta situación trae como resultado que muchas veces las labores resulten un tanto improvisadas, bajo la presión de los hechos.

Los funcionarios conciliadores, no sólo intervienen para lograr la rápida solución del problema, sino que tratan de que a través de los acuerdos logrados, se refleje la política laboral existente y que al Estado le interesa implantar.

Este movimiento participativo, de la administración del trabajo, procura, en su actividad, tener una participación tripartita para que los interlocutores sociales logren un clima de entendimiento, con esta tendencia el Estado propicia una asociación más estrecha con la organización de empeladores y trabajadores.

Por otro lado, los Ministerios de Trabajo se vieron obligados a intervenir un asunto que normalmente son sometidos a la jurisdicción ordinaria de trabajo. La conveniencia pública, dio preferencia a la nueva actividad, porque le evitaba el sometimiento de sus conflictos a los

procedimientos judiciales, y les permitía zanjar sus controversias con arreglos favorables sin repercusiones sobre el orden público o el desarrollo.

Gradualmente los servicios administrativos, se convirtieron en una vía alternativa, muchas veces también previa o preferencial para la confrontación de los conflictos de intereses y como el instrumento de intervención rápida para evitar la agravación de los conflictos jurídicos. Tiempo después, por razón de la evolución, en el campo social, surge un nuevo concepto de las relaciones de trabajo, que va más allá de la solución de conflictos, incluye acciones preventivas. El fortalecimiento de la negociación, el desarrollo de las organizaciones de empleadores y trabajadores hizo que los Ministerios considerasen en forma global y dinámica las relaciones de trabajo, es decir, las relaciones de trabajo es un proceso que merece una especial atención de las autoridades desde su inicio y no solamente cuando se produce el conflicto.

2. Funciones.

Las nuevas estructuras administrativas, han permitido visualizar el amplio campo en el que los Ministerios pueden actuar además de las relaciones de trabajo. Sin embargo, se ha ido, en algunos casos, demasiado lejos en

la enunciación de esas facultades, produciendo una discotomía entre las atribuciones contenidas y los recursos con que se dispone.

En algunos casos se ha autorizado al Ministerio a ejercer un control virtual de las relaciones colectivas de trabajo en todas sus etapas y niveles.

En Panamá, la Ley Orgánica del Ministerio y las Leyes sustantivas de trabajo lo autorizan para organizar y vigilar el desenvolvimiento de las asociaciones sindicales, incluyendo su control contable y la supervisión de sus elecciones, en Perú, el Ministerio de Trabajo interviene en las relaciones colectivas, desde el trato directo hasta la aprobación del convenio a la solución del conflicto, la Ley orgánica de ese Ministerio le señala, al igual que el nuestro, "dirigir y organizar y controlar las relaciones laborales". Si bien algunas de estas funciones se ejercen poco o han ido cayendo en desuso, en países como República Dominicana, Ecuador y Honduras tienen una alta significación.

Las funciones ministeriales desplegadas en las relaciones colectivas son amplias. Comprendiendo funciones normativas, promocionales, jurisprudenciales y de policía laboral, además de las administrativas.

Las funciones normativas se ejercen al amparo de la facultad reglamentaria que corresponde al ejecutivo.

Las funciones jurisdiccionales, invaden el terreno del poder judicial, tal es el caso en nuestro país en el que mediante la Ley Número 53, de 28 de agosto de 1975, se le atribuye competencia jurisdiccionales al Ministerio de Trabajo; no se trata de las funciones propias de la administración que se concentra en los actos administrativos, las funciones a que hacemos referencia es "a la contenciosa especificamente, a funciones jurisdiccionales de la administración, caracterizada por decisiones sobre conflictos y controversias entre particulares, en que la administración no es parte, sino órgano decisorio." (46)

Las funciones promocionales, preventivas, administrativas y de fiscalización o policía laboral, encajan en la misión de gobierno, administración y dirección que el Estado ejerce por conducto de todo ministerio.

En cuanto a la promoción de la negociación colectiva, en algunos países los ministerios se limitan a su registro, en otros las homologan y fiscalizan su cumplimiento, y en otros el Ministerio interviene para atender los efectos convencionales a terceros.

No podemos dejar de señalar, que tanto en asuntos sindicales como de negociación algunos ministerios han

---

(46) Fábrega, Jorge, "Crisis de los Tribunales de Trabajo", Revista Lex Nº 10, Colegio Nacional de Abogados de Panamá, 1982, p. 95.

dictado normas sobre cómputos de mayoría, reconocimiento del sindicato y si han prescrito las disposiciones de fondo, aplicables a sectores particularmente débiles en los que la negociación no se ha desarrollado.

Los Ministerios que ejercieron y continúan desempeñando una función clara en la solución de los conflictos de trabajo, les es difícil adaptarse a sus funciones de promoción de convención colectiva y de prevención de conflictos.

Como se nota, la presencia de la administración de trabajo en las relaciones de trabajo es multifacética; por ello, no se puede considerar como una función aislada sino como una actividad global que en una íntima conjunción pone en práctica la política social del Estado.

3. Estructura.

La variedad de cometidos explica a su vez, la evolución que sugren las estructuras administrativas encargadas de las relaciones de trabajo.

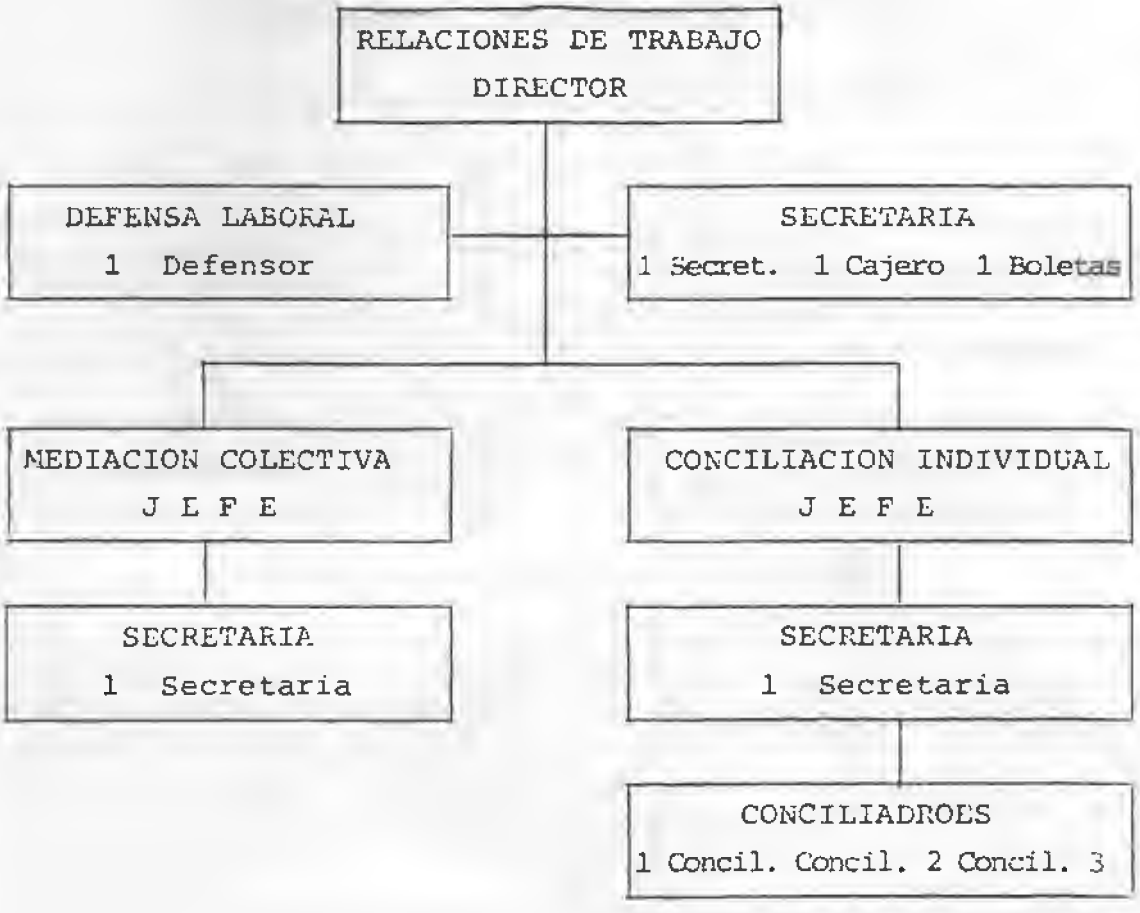
En Panamá, durante la vigencia de la Legislación de 1947, la solución de los conflictos de trabajo, como se ha dicho, correspondía a los Juzgados de Trabajo, sin embargo, dentro del Ministerio de Trabajo se crea el Departamento de Relaciones de Trabajo, este Departamento es

el encargado de organizar, dirigir y controlar la tramitación, estudio y análisis de todas las actividades técnicas relativas a la prevención y solución de los conflictos que surjan de las relaciones de trabajo, tanto individuales y colectivas. En aquel entonces, este Departamento comienza a ofrecer una forma supletoria o de reemplazo de la conciliación judicial, contemplada en el Código vigente.

El procedimiento ofrecido y las reuniones tendientes a escuchar los planteamientos, resolvieron muchos problemas, en cambio, a pesar de que las citas eran de carácter obligatorio, las partes no estaban obligadas a aceptar las fórmulas de advenimiento presentadas por los conciliadores.

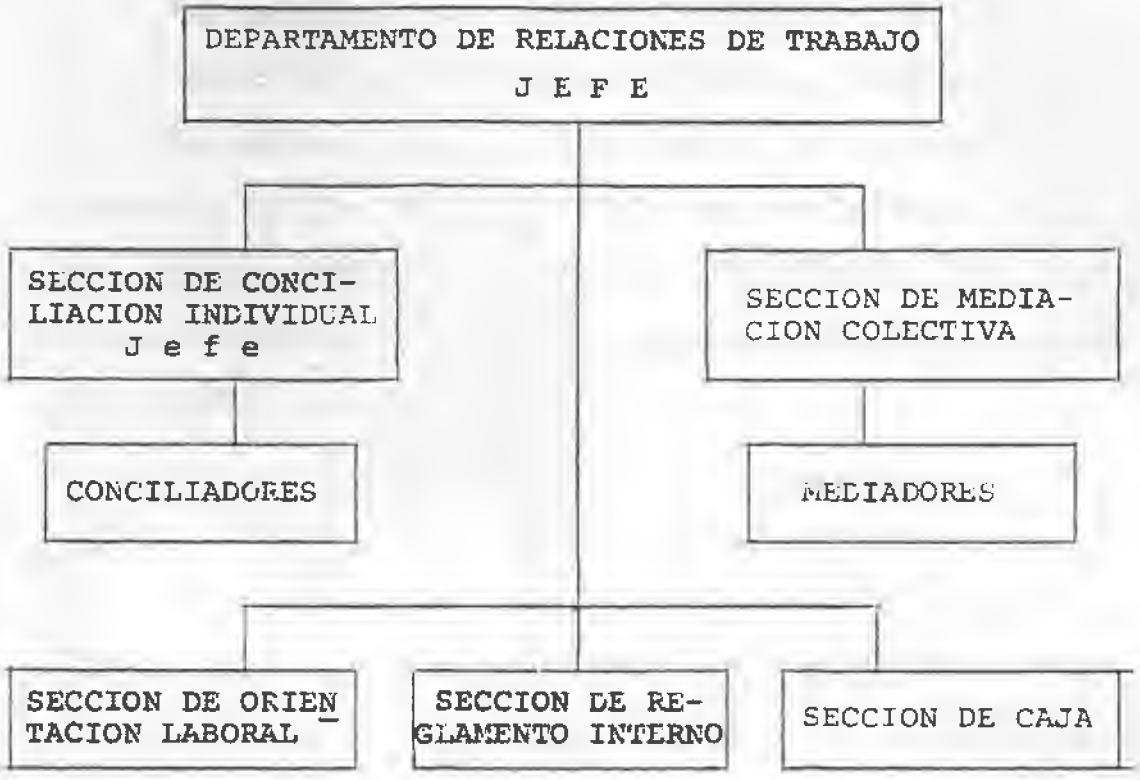
El Departamento mencionado estaba estructurado de la siguiente forma: (ver organigrama en la siguiente página) (47)

(47) MORGADO VALENZUELA, Emilio, Manual de Contratación Colectiva y Conflictos de Trabajo, Panamá, publicación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, 1970, p. 41.



Posteriormente, con el fin de cumplir las metas que motivaron la creación del Ministerio de Trabajo, la administración de las relaciones de trabajo, se reestructura ajustándose lo más posible, tanto a la Ley Orgánica como al reglamento orgánico de la institución.

Dentro de la nueva concepción, la rudimentaria estructura del Departamento de Relaciones de Trabajo, dependiente de la Dirección General de Trabajo es la siguiente:



Este Departamento de acuerdo al artículo 44 del Reglamento Orgánico,

> "...es el Organo encargado de organizar, dirigir y controlar la tramitación, estudio y análisis de todas las actividades técnicas relativas a las relaciones individuales y colectivas de trabajo, para la conciliación y mediación de los conflictos de trabajo, tratando de lograr soluciones por medios pacíficos, evitar crisis laborales y procurar que en las empresar tales relaciones se regulen.
>
> 1. .....
>
> 2. Intervenir en la tramitación y resolucipn de los contratos colectivos de trabajo, así como la aplicación e interpretación de los mismos."

No obstante, esta proyección el Ministerio de Trabajo procura el fortalecimiento sindical, promoviendo la educación obrera y poco a poco procura la investigación y análisis de las negociaciones y sus tendencias.

Estos cambios que sufre la estructura de los Ministerios responde a la variedad de cometidos que obliga las relaciones de trabajo.

CAPITULO VII

MEDIOS DE SOLUCION DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

A. LA AUTOCOMPOSICION

B. LA MEDIACION PREVENTIVA

C. LA CONCILIACION

   1. Formas de Conciliación

   2. Conciliación Voluntaria vs. Obligatoria

D. EL ARBITRAJE

   1. Clases de Arbitraje

      a. Arbitraje voluntario con aludo voluntario

      b. Arbitraje voluntario con laudo obligatorio

      c. El arbitraje obligatorio

E. LA CONCERTACION SOCIAL

   1. Competencia

   2. Naturaleza

No puede omitirse, en trabajos como este, la consideración de los medios de solución en los conflictos laborales, ello es así, por cuanto el conflicto es consustancial a las sociedades capitalistas, asentadas en el reconocimiento de la existencia de intereses contrapuestos. No por esta circunstancia debe entenderse que los conflictos son un lastre en los regímenes democráticos; por el contrario su inequívoca existencia, el reconocimiento y regulación de sus manifestaciones constituyen, en si mismo, una primera forma de dominarlos. No es el silencio sobre una realidad dada lo que contribuye a la solución de los problemas, como quisieran los regímenes autoritarios, sino que su reconocimiento y reflexión científica serán las que, a la larga, doten a los gobernantes de mayores medios técnicos para resolver los conflictos sin necesidad de vetar y desconocer las libertades y derechos del ciudadano.

Es evidente, que los conflictos resultan incómodos, para las modernas sociedades industriales que, por el alto desarrollo alcanzado, son sumamente vulnerables a las situaciones anormales que repercuten en la producción de ciertos bienes o servicios. Es por ello que no sólo basta conocer el problema, sino que se hace necesario además, la aceptación de que la ruptura de la paz y armonía social, no sólo implica la ordenación de las relaciones jurídicas sino que forma parte de la naturaleza humana. Desde esta

perspectiva, se impone la necesidad de que tanto los órganos del Estado, como los sujetos de la relación laboral, propicien un amplio esfuerzo de comprensión y consenso, que sin desconocer el conflicto propicie el diálogo. Debe entenderse que conflicto y diálogo no se excluyen, aunque se opongan y se condicionen en una unidad dialéctica, en consecuencia, por violentos que sean los conflictos, son raros los que no terminen en negociaciones.

La cuestión delicada es mantener uno y otro elemento en sus justas proporciones; esto es, poder reducir los conflictos a límites razonables y fomentar la concertación en la medida posible. No solamente sería utópico pretender la eliminación total de los conflictos, sino que se haría a expensa de la vivencia, autonomía y dinamismo del sistema.

La importancia, de contar con un sistema adecuado de solución de los conflictos, ya no se discurte hoy. En muchos países que han reconsiderado últimamente su derecho del trabajo y sus relaciones laborales, o que lo están haciendo, se presta considerable atención a esta cuestión.

Las razones son evidentes: Sin procedimientos eficaces de solución de los conflictos, la sociedad está expuesta a los perjuicios que acarrean las discusiones graves entre empleadores. Por otro lado, también se reconoce que una intervención excesiva de terceros puede socavar

y disvirtuar la negociación colectiva como institución para regular de común acuerdo las condiciones de trabajo y las relaciones entre empleadores y sindicatos. Hallar el equilibrio exacto entre la eficaz solución de los conflictos y la libertad de las partes, para negociar entre ellos sin intervención exterior, ha sido uno de los objetivos medulares de la política laboral de los tres últimos decenios.

Ahora bien, desde que el derecho laboral logró integrarse a la legislación, el Estado tiene la obligación de intervenir en los conflictos laborales llevándolos al menos, hacia una solución justa y pacífica, con métodos de solución acordes a cada época, momento y tradiciones de cada país: Tratándose de conflictos colectivos de trabajo, los autores latinoamericanos tienden a clasificar los medios de solución en tres categorías fundamentales; a saber: a) la autocomposición; b) la heterocomposición o intervención de terceros y c) la autodefensa. Pero si limitamos el enfoque a los medios de solución pacífica y que considere el fondo del conflicto, es posible subdividir las dos categorías básicas de autocomposición y heterocomposición en los siete medios diferentes de solución siguientes: 1) La negociación o arreglo directo entre las partes (que es la única forma pura de autocomposición); 2) La mediación; 3) La conciliación; 4) El arbitraje; 5) La intervención

judicial; 6) La investigación o encuesta y 7) La acción legislativa.

La investigación o encuesta carece por completo de tradición en América Latina, puesto que es una práctica anglosajona. Este sistema se basa en la investigación objetiva de los hechos, en disputa con el objeto de resolver un conflicto que se encomienda a un tercero.

Este procedimiento presenta dos vertientes: Una, en la que se considera un aspecto indispensable del procedimiento judicial y complemento de la conciliación y arbitraje en cuanto en ellos es exigible ciertas investigaciones para la tercera parte; en cambio, la otra vertiente, las considera como un procedimiento de solución perse. La intervención investigativa en los conflictos laborales, es más activa que la conciliación y mediación, pero al igual que esta última tiene el propósito de hacer llegar a las partes una solución amigable y voluntaria.

Como este sistema no sólo se basa en la investigación de los hechos en disputa, sino que debe publicar las comprobaciones y recomendaciones por parte de los encargados de evaluarlos, los cuales pueden ser una persona o una comisión; debe ponerse en práctica hoy cuando los niveles académicos son superiores, los medios de difusión más avanzados y la opinión pública es más preseptible.

No debe limitarse la acción, a declaración de

prensa o emitir comunicados, sobre el desenvolvimiento de los conflictos de importantes proyeccionesñ si no que debe entenderse también, como un medio que permite a las autoridades administrativas establecer y aplicar políticas protectoras a intereses públicos. Este es un método que utilizan los gobiernos debido a la complejidad creciente de los asuntos de las sociedades industriales; pero no en el campo estrictamente laboral; como se hace necesario.

En cuanto a la adopción de medidas legislativas, estas giran en torno a la fijación de condiciones de trabajo, los términos que rigen sus relaciones y aquellos arreglos en base a los cuales se finaliza un conflicto. Este método no es de frecuente utilización, quizás por el limitado papel que han desempeñado los procesos parlamentarios.

Hemos hecho un comentario suscinto de estos dos medios de solución por considerar, que como práctica muy poco usual; no era prudente profundizar si no dejarlo como un mero apuntamiento de su existencia.

En igual forma no entraremos a considerar la intervención judicial en la solución de los conflictos; primero, porque sobre esta forma se han hecho innumerables estudios, y segundo, es que no lo consideramos como un método apropiado para la solución de los conflictos colectivos de trabajo. Con ello, no pretendemos que desconozca su exis-

tencia, sino que se entienda que como es un procedimiento mediante el cual los tribunales de trabajo, se pronuncian definitivamente en los litigios de derechos y obligaciones, su acción está restringida a ciertas materias.

En nuestro derecho, señala el Licenciado Jorge Fábrega Ponce, (48) los tribunales de trabajo conocen básicamente los siguientes conflictos colectivos:

a) Declaratoria de ilegalidad de la huelga;

b) Declaratoira de legalidad de la huelga;

c) Declaratoria de imputabilidad;

d) Nulidad de laudo arbiral;

e) También los procesos declarativos, de carácter colectivo, que pueden darse con arreglo el artículo 527 del Código de Trabajo.

(Los conflictos jurídicos referentes a la interpretación o ineficacia de la cláusula de la convención colectiva se surte, ante la administración).

f) Conflictos intersindicales.

Ahora bien, tratándose de conflictos colectivos de trabajo, sólo se acostumbra a destacar el uso del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje, sin embargo, como

---

(48) FABREGA PONCE, Jorge, Derecho Procesal de Trabajo, Individual y Colectivo, 1a. ed., Panamá, Impresora Panamá, 1982, p.p. 521 y 522.

hemos visto, no son los únicos y aún hoy, se van creando nuevas fórmulas de solución, en la que ocupan un lugar destacado, el tripartismo y la concertación social.

Resulta obvio que hay un proceso evolutivo, en lo concerniente a la solución de los conflictos colectivos de trabajo, donde no tiene cabida el uso de la fuerza como medio de solución; por tanto con el propósito de evitar confrontaciones los trabajadores y empleadores buscan un medio de recolver sus diferencias, y es deber del Estado proporcionárselas.

A. LA AUTOCOMPOSICION

Decíamos que en Panamá, existe una tendencia hacia el enfoque jurídico, en el tratamiento de los conflictos, como una consecuencia directa de los fallos emitidos por la Corte Surema de Justicia.

Esta preferencia, ya en el sistema de relaciones laborales había sido la causa principal de que las partes en conflicto asumiesen en mayor medida, su responsabilidad, en cuanto a sus interacciones, y a la fijación de sus condiciones de trabajo.

Para lograrlo, hecharon mano del trato o arreglo directo, también conocida como negociación directa y ello en consonancia con la corriente hacia el comportamiento

autónomo. Con este sistema se elimina toda participación del Estado y son las partes que entran en forma directa a resolver sus diferencias.

La legislación laboral de nuestro país establece el trato y arreglo directo en el Capítulo II del Título III del Libro III, artículos 423 al 425 inclusive.

> "Las organizaciones sociales de trabajadores pueden presentar directamente al empleador o empleadores las peticiones que estimen convenientes, antes de iniciar los procedimientos de conciliación de que trata el capítulo IV de este título.
>
> En ausencia de dichas organizaciones, los trabajadores pueden presentar las quejas y peticiones por medio de los comités de empresa o delegados especialmente desginados para tal efecto."

La excerta legal continúa señalando que del arreglo a que lleguen las partes por la vía indicada "...se levantará una acta, que en copia auténtica, se remitirá a la Inspección General de Trabajo, dentro de los tres días siguientes, directamente o por medio de la autoridad política o de trabajo social."

Ahora bien, el inciso final del artículo 424, presenta una situación que es de importancia aclarar.

Porque, si bien es cierto, se admite que por esta vía se llegue a la celebración de convenciones colectivas; esta no cuenta con una libertad absoluta, pues la norma establece requisitos previos que deban cumplirse para

lograr la concertación, al disponer que:

> "Si se llega a una convención colectiva las partes deben sujetarse a lo que dispone el título II de este libro."

Si entramos a considerar este título, veremos que además de las exigencias de que la convención se celebre en tres ejemplares, obliga a que las partes se identifiquen plenamente y comprueben la legitimidad de representación.

Estas aseveraciones se sustentan en el artículo 400 el cual dispone:

> "Las organizaciones sociales de trabajadores o empleadores probarán su personería por medio de certificación expedida por el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, y la autorización para celebrar convención colectiva mediante copia autenticada de la resolución que al efecto dicte la junta directiva o la asamblea general de la organización social de que se trata.
>
> Cuando se trate de organizaciones de empleadores constituídos conforme el derecho común, se sujetará a éste en cuanto a la prueba de la personería y la autorización para negociar.
>
> Los empleadores no organizados justificarán su representación conforme al derecho común: Si se trata de persona jurídica, el representante legal o gerente de la empresa podrán representarlas en las convenciones colectivas."

En consecuencia, cuando se pretenda celebrar una convención colectiva, deben cumplirse los siguientes requisitos:

1) Si se trata de organizaciones de trabajadores y empleadores deben presentar certificación del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.
2) Debe aportarse copia autenticada del acta, de la asamblea general o de la junta directiva, demostrando que fue autorizada la negociación.
3) Cuando se trate de organizaciones de empleadores, constituidas conforme el derecho común debe presentar certificación del Registro Público y la autorización para negociar de la junta directiva. Igual sucede cuando se trata de personas jurídicas.

Es juicioso pensar que si no se cumplen estos presupuestos, no puede ni debe celebrarse el convenio; lastimosamente no hay forma alguna en la legislación que impida una concertación sin el cumplimienot de lo dispuesto.

B. LA MEDIACION PREVENTIVA

De acuerdo con el artículo 421 del Código de Trabajo,

> "Antes de someter un conflicto colectivo jurídico a los tribunales de trabajo, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de un funcionario conciliador del

> Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, a fin de intentar una solución por vía de mediación."

Esta norma presenta lo que aparenta ser un juego de palabras, sin embargo, no es así, lo que se establece es una diferencia sustancial entre las funcones de conciliar y mediar. Si bien la costumbre, es considerar los dos términos como sinónimos, ambos encierran diferencias procedimentales dignas de ser consideradas.

Varios son los criterios que se han seguido para diferenciar la función conciliatoria de la mediación. El más común es el de mayor o menor iniciativa que se supone asuma el tercero, en uno se procura únicamente a fomentar el diálogo y la mejor comprensión; en el otro además de ello formula propuesta y busca transacción, por lo que se coloca en un grado distinto, pudiendo decirse que es una forma especialmente intensa de conciliación o como dice Russomano "una forma suave de arbitraje." (49)

Ahora bien, lo que pretende la orma que analizamos, es evitar, mediante un procedimiento expedito, la confrontación o la generación de conflictos, de impredecibles consecuencias, es por ello que el sometimiento de la controversión, a este procedimiento, no está sujeto a formalidad alguna.

---

(49) RUSSOMANO MOZART, Víctor, Los Conflictos Colectivos de Trabajo, y su Solución, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1980, p. 120.

Lastimosamente esta fórmula de solución no ha sido comprendida en el derecho panameño, utilizándose muy poco y en aquellos casos en que se ha recurrido a ella, no se ha dado el justo valor de los acuerdos logrados. Es más, esta es de carácter restringido, por cuanto sólo es aplicable en conflictos jurídicos o de derecho. Nosotros consideramos que en un mundo en donde las propias partes del sistema productivo, están continuamente ideando nuevos métodos y maneras de desarrollar sus relaciones y tratar los problemas concretos no es propio la restricción; puesto que las controversias que surjan pueden evitarse o reducirse, poniendo a disposición de los empleadores y los trabajadores servicios gubernamentales completos y suficientes para prestarles asistencia en la formulación de ciertas disposiciones que pueden incluir en sus acuerdos, y otras disposiciones destinadas a evitar la repetición de tales controversias.

Indudablemente, más que evitar un conflicto inmediato, es más provechoso aún, modelar soluciones a largo plazo, para los problemas básicos, soluciones en las que se tengan en cuenta los intereses del público del mismo modo que los de las partes directamente involucradas. Sin embargo, por buenos y eficaces que hayan sido los resultados de la negociación, tanto empresarios como trabajadores se enfrentan con problemas mucho más complejos que los

superados en los acuerdos. Por ello, deben contar con los ingredientes indispensables para superarlos; se necesitan tiempo y estudio, y el período normal de contratación colectiva, por si solo, no permite disponer de ninguno de los dos de cantidades suficientes. Por tal razón, la mediación preventiva debe formar parte de la asistencia a que puedan referirse en la etapa preliminar de las negociaciones que promociona la paz laboral.

C. LA CONCILIACION

Ya en el capítulo IV habíamos considerado el procedimiento de conciliación y sus efectos, por lo que al continuar con el desarrollo de este capítulo, dejaremos sentado, que en Panamá, la conciliación es una condición previa a la ejecución de una huelga, lo que es una condición restrictiva del libre ejercicio de este derecho de la clase trabajadora.

La conciliación es el método más difundido para resolver los conflictos laborales bajo los auspicios del gobierno. Existen distintas formas y modalidades de llevarlo a cabo.

1. Formas de Conciliación.

La conciliación se encomienda, bien a un conciliador

individual, o bien a un órgano colegiado.

El primer tipo es el más corriente, ya porque las juntas de conciliación son eliminadas o ya, porque el conciliador realiza una tarea paralela a las juntas.

El sistema de conciliador y de las jutnas presentan ventajas, inconvenientes y problemas. Sin entrar en detalles, podemos destacar que el sistema de conciliador permite tomar medidas más fáciles y rápidas que una junta, en un procedimiento ágil y flexible; ya que como individuo puede reajustarse mejor a los cambios de circunstancias. Sin embargo, la eficacia depende de la competencia del conciliador nombrado, porque de no poseer la calificación requerida se corre el riesgo, no sólo de que fracasen los intentos de conciliación, sino incluso, empeorar las discordias, se disminuyem las posibilidades de solución.

La calificación que debe poseer un conciliador rara vez son objetos de disposiciones legales, y la cuestión se decide generalmente por métodos administrativos empíricos.

En Panamá, la función de conciliador debe ser ejercida por funcionarios preparados para este tipo de tarea y posea una habilidad especial en derecho laboral, relaciones humanas y psicología individual y colectiva; lamentablemente esto no se toma en cuenta, en el nombramiento de tales funcionarios, ni se somete a concurso como dispone

la ley.

La principal ventaja del sistema de juntas de conciliación es que en ella están representados los empleadores y los trabajadores, lo que inspira mayor confianza a las partes quienes prestarán mayor atención a sus opiniones.

Sin embargo, este factor no es siempre determinante para la solución del conflicto; en la práctica, las partes consideran que la junta de conciliación son demasiado formalistas y no le prestan mucha atención. El contraste todavía es mayor si se comparan con los conciliadores unipersonales.

En América Latina ambas cuestiones se han fusionado, por así decirlo, en una sola. Como se observa en el siguiente cuadro.

2. Conciliación Voluntaria vs Obligatoria.

Otra distinción que se hace hoy entre los sistemas de conciliación es su carácter de voluntario u obligatorio.

Los sistemas voluntarios permiten a las partes la libertad de no utilizar la conciliación que ofrece el gobierno.

En los sistemas obligatorios, las partes no pueden obviar el sistema de conciliación gubernamental, esta difiere de lo voluntario, en cuanto constituye una instancia necesaria, frente a la condición facultativa de la primera, sin que esto varie el objeto de la conciliación; resolver el conflicto por acuerdo de las partes.

El carácter obligatorio se adquiere, en principio, en virtud de disposiciones legales, los cuales exigen el sometimiento del conflicto al procedimiento oficial o exigen la participación de los litigantes a las sesiones de conciliación, o bien se faculta a las autoridades para requerir su presencia en tales sesiones o, por último, puede combinar varias de esas condiciones.

En Panamá, la inasistencia se puede sancionar como desacato y por efecto de la Ley 53 del 28 de agosto de 1975, la parte renuente puede hacerse conducir mediante apremio corporal a las sesiones de conciliación (art. 23).

Una de las razones que se esgrime para la obligato

riedad de la conciliación, es que crea una oportunidad de resolver amigablemente los conflictos antes de que una de las partes asuma una acción directa. Por eso se le exige a menudo que se notifiquen por anticipado a las autoridades encargadas de la conciliación su intención de declarar una huelga, para darle oportunidad de iniciar el procedimiento si ninguna de las partes lo solicita. Esa finalidad se percibe mejor aún en los casos en que la ley prohibe toda huelga antes de agotar el procedimiento oficial de conciliación, en este campo se ubican además de Panamá, "Argentina, Bolivia, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Guinea, Líbano, Mauretane y México". (50)

Otro de los casos, es que cuando existe el arbitraje obligatorio, se impone la conciliación obligatoria previa; o como el caso panameño que para someter un conflicto a un arbitraje debe agotarse previamente el procedimiento conciliatorio. Las opiniones en contra de este sistema sostienen que es contraproducente para la confianza que deben tener las partes o para la buena fe de la negociación, unido a un alto costo del funcionamiento de este sistema.

---

(50) O.I.T. La Conciliación y Arbitraje en los Conflictos de Trabajo, Estudio Comparativo, Ginebra, Suiza, 1981, p. 101.

D. EL ARBITRAJE

Contrario a lo que ocurre en la conciliación y la mediación, en el arbitraje la responsabilidad de resolver el conflicto no recae en las partes, sino en el tercero que interviene como árbitro.

La palabra arbitraje proviene del vocablo latino arbitrari, que significa dar o pronunciar sentencia, por lo que es lógico que se aplique a un sistema semajante a la actuación judicial. Originalmente, el árbitro en los conflictos de trabajo no era un juez nombrado por los poderes públicos, sino una persona seleccionada por las partes interesadas, aun hoy se sigue aplicando este concepto en el arbitraje comercial o internacional, pero en el campo laboral es hoy corriente que el árbitro sea elegido por las autoridades o que sea funcionario público.

Por otra parte, debemos entender que en el derecho colectivo de trabajo, el arbitraje no es más que aquella figura jurídica, en la que un tercero participa activa y preponderantemente para resolver un conflicto.

Para nuestra legislación el arbitraje generalmente es voluntario. Esto se desprende del artículo 452 que dispone "concluido el procedimiento de conciliación, el conflicto colectivo se someterá total o parcialmente a arbitraje". Seguidamente la propia norma señala que las partes

puedan acordar el arbitraje, o lo pueden solicitar los trabajadores antes o durante la huelga.

En esta última parte podemos decir que el arbitraje es voluntario para los trabajadores pero obligatorio para los empleadores, ya que una vez solicitado quedan sujeto al procedimiento.

El arbitraje, tal como se entiende, es un procedimiento en el cual un tercero, sea una persona física, una junta de árbitros o un tribunal arbitral, que no actúa como tribunal, está facultado para tomar una decisión que ponga fin al litigio. En un principio, es susceptible de ser utilizado para la solución de cualquier tipo de conflicto laboral, sea individual o colectivo, económico o de derecho, sin embargo, en algunas legislaciones se establece una utilización restrictiva del arbitraje, situación originalmente reflejada en la legislación panameña; esta sólo permite el sometimiento a un arbitraje los conflictos económicos o de intereses. Posteriormente, como consecuencia de las reformas introducidas por la Ley 95 de 1975, y la Ley 8 de 1981 se suprime la limitación, dejando entrever que la intención legislativa es de permitir el arbitraje en los conflictos jurídicos.

Ahora bien, si la decisión se refiere a un conflicto jurídico y supone la determinación de los derechos y obligaciones de las partes, tiene una función similar a la senten

cia judicial, reviste autoridad de cosa juzgada.

Si se refiere a conflicto de intereses o económicos la decisión arbitral no tiene naturaleza jurisdiccional, sino normativa, ya que no se trata en estos casos de estatuir sobre la base de un arreglo persistente, sino crear una nueva norma que solucione el conflicto creado en cuanto a condiciones socioeconómicas.

En estos casos la decisión arbitral no es cosa juzgada, sino que produce los efectos de un convenio.

1. Clases de Arbitraje.

Para continuar este capítulo, esbozaremos las clases de arbitraje existentes; lo haremos así, por cuanto, que sobre este tema se han hecho, innumerables estudios.

Ahora bien, las modalidades de arbitraje que presentan las legislaciones varían desde, privados u oficiales según la forma de su creación, unipersonales o colegiados, según el número de árbitros, ad hoc o permanentes según la naturaleza del órgano arbitral; sin embargo, la distinción que más se discute es la de arbitraje voluntario y obligatorio. Esta distinción tiene una doble condición, según se refiera a la sumisión al procedimiento arbitral o a los efectos del laudo. La existencia de elementos voluntarios u obligatorios depende en un alto grado de la política que

siga el gobierno en materia de solución de conflictos. Cuando se considera primordial que las partes conserven su libertad y el conflicto se resuelva en una transacción libremente aceptada, predispone la existencia de los elementos voluntarios. Cuando lo fundamental es evitar las interrupciones del trabajo, se acentúan los elementos obligatorios.

En principio, estas dos dimensiones deberían dar lugar a cuatro modalidades diferentes de arbitraje, que pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

Por la Sumisión al Procedimiento	Por los Efectos del Laudo
1. Voluntario	Voluntario
2. Voluntario	Obligatorio
3. Obligatorio	Voluntario
4. Obligatorio	Obligatorio

En la primera situación, el procedimiento se inicia voluntariamente, por acuerdo entre las partes, y la aceptación del laudo es voluntaria. En el segundo caso, el procedimiento se inicia por voluntad de las partes, pero el laudo es obligatorio, incluso sin consentimiento de las partes; en la tercera, el inicio del procedimiento es obligatorio, incluso sin consentimiento de las partes, pero la aceptación del laudo es facultativa, y en el último caso, existe una doble obligación, someterse al arbitraje y acep

tar el laudo. Para los efectos que nos interesa, al decir arbitraje voluntario, nos referimos a las tres primeras situaciones y en caso de los obligatorios únicamente a la última situación.

a. Arbitraje voluntario con laudo voluntario.

En el cuadro anterior, la primera y tercera forma de arbitraje el laudo no tiene ningún efecto a menos que ambas partes lo acepten, en consecuencia, sólo tiene un efecto de recomendación. Puede decirse, que se trata de un "arbitraje indicativo". (51)

El arbitraje voluntario sin laudo obligatorio es usual y muy antiguo, se practica en el Reino Unido desde 1919, pero también se aplica en países en donde la ley no prevee el arbitraje voluntario ni los laudos de obligatorio cumplimiento. Aunque los laudos, a estos casos, no puedan invocarse en los tribunales nada impide que las partes interesadas sometan su conflicto a un arbitraje y como la decisión tiene su origen en el deseo común de resolver sus controversias, no debe plantear, en la práctica, un problema la imposición de su cumplimiento.

Como ejemplo de arbitraje indicativo con sumisión

---

(51) Ibid., p. 162.

obligatoria podemos citar los sistemas de Bolivia y Nigeria. En Bolivia al fracasar la conciliación el conflicto debe llevarse al tribunal arbitral; pero si éste no afecta un servicio esencial, el fallo sólo será obligatorio si las partes lo aceptan y así lo hubiesen convenido de antemano. En el caso nigeriano existe una ligera diferencia, porque fracasada la conciliación el conflicto se remite a una comisión arbitral, pero si dentro de un determinado plazo no se ha impugnado el laudo, la comisión la confirma vinculando las partes en litigio. Este tipo de arbitraje (obligatorio indicativo) quizás sea un instrumento de gran valor cuando las partes no puedan ceder terreno sin desprestigiarse, puesto que si ofrece un laudo imparcial, el prestigio quedaría asegurado. Es más, la decisión voluntaria de someter el conflicto al procedimiento arbitral implica la aceptación del laudo.

Ocurre también en esta clase de arbitraje, que las partes, por vía convencional pacten cláusulas compromisorias mediante las cuales las partes se obligan a dirimir todos sus conflictos, sean estos individuales o colectivos, jurídicos o de derecho mediante arbitraje; este arbitraje surgido de un acto voluntario, presupone la aceptación de acatar el laudo; en cambio, la realidad demuestra todo lo contrario. En Panamá, este fenómeno lo vemos en la convención colectiva de la Coca Cola de Panamá y en el contrato

colectivo SUNTRACS-CAPAC, ambos convenios cuentan con un procedimiento arbitral, cuyos fallos no son acatados, recurriéndose, bien a los tribunales o a la acción mediante pliegos.

b. Arbitraje voluntario con laudo obligatorio.

Este es el arbitraje más difundido, inclusive es el que funciona en Panamá, puede recurrirse a él de acuerdo con el artículo 452 del Código de Trabajo, en los siguientes casos:

1. Si ambas partes lo acuerdan.
2. Si los trabajadores, antes o durante la huelga lo solicitan.

Conforme esta modalidad, la legislación preveé la sumisión voluntaria de los conflictos a los organismos oficiales de arbitraje o a los ministerios de trabajo, una vez que ha fracasado la conciliación.

En ciertas legislaciones se dispone que el conciliador o la junta de conciliación debe proponer o recomendar el sometimiento del conflicto a arbitraje o deben convencerlos para que lo hagan, ejemplo de ello es Argentina, Indonesia, Pakistán, Suecia y Venezuela.

En cuanto a la forma en que se somete el conflicto a arbitraje, hemos visto el caso panameño, de solicitud común

o por medio de una de las partes. Sin embargo, puede ocurrir que sea la autoridad la que someta el conflicto al organismo arbitral, pero no en forma unilateral sino que previamente debe contar con el consentimiento de las partes. Pero sea una u otra situación lo importante es que el fallo o laudo no puede ser cuestionado y es de estricto cumplimiento para las partes en litigio.

c. El arbitraje obligatorio.

Siguiendo la línea de pensamiento trazada, entenderemos el arbitraje obligatorio como el que supone la sumisión del conflicto sin el acuerdo o consentimiento de las partes interesadas y culmina en un laudo be obligatorio cumplimiento. Si bien el arbitraje obligatorio es propio de los sistemas totalitarios; hoy podemos decir que la aparición de este sistema responde a tres consideraciones. La primera, se relaciona con la necesidad de asegurar la prestación eficaz de los servicios públicos. La segunda, responde a la preocupación del Estado ante lo frecuente de los conflictos abiertos, concibiendo como medio de reducir los brotes huelguistas, el arbitraje obligatorio, y la tercera, tiene un sentido proteccionista de los movimientos sindicales nuevos, aquí el interés del Estado confiere el derecho a escoger entre la huelga y el arbitraje, condicio

nado a que éste sea obligatorio para ambas partes.

A pesar de lo expresado la solución de conflictos mediante esta vía tiene una tremenda resistenica, por considerar que constituye un ataque a la libertad del trabajador y la eliminación del derecho a huelga.

Otra de las cuestiones, con carácter polémico, es el grado de intervención del Estado en la solución de los conflictos de trabajo con el arbitraje obligatorio y las restricciones legislativas del derecho a huelga.

Un sistema de arbitraje obligatorio integrado de manera permanente, como solución de conflicto, y particularmente de los litigios que afectan servicios de utilidad pública y servicios estatales, lo mismo que aun existiendo procedimientos voluntarios, se aplique cuando se produce una huelga importante que cause graves privaciones al público o serias dificultades económicas a la nación es objeto de animadas controversias.

Ambas situaciones las ha vivido Panamá por efecto de las modificaciones del artículo 452 del Código de Trabajo, en razón de ello, cuando el conflicto colectivo se produce dentro de una empresa de servicios públicos y cuando existan graves perturbaciones económicas nacionales o regionales, el conflicto se sometía a un arbitraje obligatorio.

La utilización del arbitraje obligatorio en los ser

vicios públicos plantea un problema; definir que debe entenderse por tales servicios. Esta definición ha experimentado una evolución importante, aun puede decirse que ha sido reemplazada hoy por otros conceptos más amplios. La intención original en muchos países fue la de restringir el arbitraje a los servicios que el Estado, un ente descentralizado o un concesionario presta en el área de las necesidades básicas de la población, tales como electricidad, gas, agua, hospitales, transporte y telecomunicaciones. Este concepto fue ampliado a los servicios esenciales para la comunidad cualquiera que fuese la forma de prestarlos. Para nuestra legislación se consideran servicios públicos, "los de comunicaciones y transporte, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpiar, los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerio y los de alimentación cuando se refiera a artículos de primera necesidad siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa de servicio". Aún en los países que siguen utilizando el concepto de servicio público, éste es susceptible de ser ampliado.

La otra modalidad, es la consideración de la existencia de graves perturbaciones económicas nacionales o regionales, lo que podía calificarse de conflictos de interés público, aquí la autoridad está investida de facultades para

someter el conflicto a arbitraje si considera que la huelga sería perjudicial para el interés público. La discrecionalidad de la autoridad se circunscribe de manera más o menos estrecha según la definición que de la ley a interés público, o a los presupuestos que lo caracterizan. En la práctica los términos de la ley pueden interpretarse con mayor o menor rigor según sea la actitud de quienes ejercen los poderes discrecionales, ensanchando o estrechando el campo de aplicación del arbitraje obligatorio. En Panamá esta práctica causa graves problemas, durante la vigencia de la Ley 95, al extremo de que la aplicación del sistema, fue causa de perturbaciones de orden conflictivo.

Fuera de estas dos situaciones, tenemos el arbitraje obligatorio, de aplicación general; éste no toma en cuenta si el conflicto responde a situaciones que afecten servicios escenciales o perturba la vida pública o el interés social; de todos modos hay un sometimiento a arbitraje sin el consentimiento de las partes.

Los trabajadores no experimentan la menor simpatía por el arbitraje obligatorio, ya que consideran que por medio de él, los trabajadores pierden su conquista más apreciada, como es la huelga, cuyo objetivo es ejercer presión sobre los patronos y obtener sus pretensiones.

Precisamente por ello la O.I.T. no es partidaria del arbitraje obligatorio, promueve la conciliación y el arbi

traje voluntario. Prueba de ello es la recomendación número 92 de 1951 que en su párrafo 6, dice lo siguiente:

> "Si un conflicto ha sido sometido al arbitraje, con el consentimiento de todas las partes interesadas, para su solución final, debería estimularse a las partes para que se abstengan de recurrir a las huelgas y lockouts mientras dure el procedimiento de arbitraje y para que acepten el laudo arbitral".

Y es que sin duda alguna que la O.I.T. no puede estar de acuerdo con el arbitraje obligatorio, porque como se ha dicho, suprime el derecho a huelga, puesto desde que se obliga a las partes a someterse a un árbitro para juzgar sus discrepancias es obvio que queda prohibido el derecho a huelga.

E. LA CONCERTACION SOCIAL

> "Es evidente que en nuestro país el diálogo, como fórmula de solución a los distintos problemas nacionales, ha tenido un avance significativo. Este permite un mayor entendimiento entre los grupos sociales del país, con un saldo positivo para nuestras perspectivas de desarrollo económico". (52)

Estas palabras encierran el nuevo giro que ha tomado

---

(52) ORTEGA DURAN, Oydén, "La Concertación y el Diálogo entre los Panameños", La República, 14 de noviembre de 1982, p. 1E.

en los últimos años, la forma de llegar a entendimiento, la concertación social.

De acuerdo con el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, el término concertación deriva del latín concertus que significa contratar, enlazar, pactar, entrelazar, juntar, unir, mezclar entre sí diversas cosas o partes. Concertación entonces equivale al sentido de acuerdo,ajuste, arreglo, composición, compromiso, concierto, conciliación, concordia o pacto.

"En otros términos, comprende una actitud deliberada y orientada a conformar, arreglar, moderar y ajustar posiciones discrepantes, con el fin de establecer, restaurar o reforzar la concordia y unión apropiada para alcanzar ciertos objetivos". (53)

"La concertación social es un instrumento de entendimiento de diálogo y de consulta que merece ser perfeccionado porque es la vía para la participación en el campo económico y el mecanismo apropiado para encarar numerosos problemas coyunturales, atender las necesidades regionales e impulsar los cambios estructurales que requiere un desarrollo equilibrado, inspirado en principios de justicia social". (54)

---

(53) MORGADO V., Emilio, Algunas Consideraciones sobre la Concertación Social, Ensayo, p. 1.

(54) CORTE DE MARACAIBO, Tesis del Sector Empresarial de Venezuela sobre el Desarrollo Económico Social, p.p. XIII, A-1 y 2.

La concertación considerada como una noción política, requiere del tripartismo para hacerla posible, emana del reconocimiento de que el diálogo es inevitable para evitar el resquebrajamiento de la tranquilidad social, evitando enfrentamientos y quizás violencia con consecuencias difíciles de preveer. La filosofía de la concertación es simentar un sólido respeto entre si de los interlocutores sociales, así como de las posiciones que estos adopten; estas son consideradas con valor suficiente para ser debatidas y analizadas conjuntamente.

En las relaciones de trabajo, es un elemento importante que las mejora y asegura que estas coadyuven eficazmente a los objetivos de desarrollo, "a la vez que constituye un factor que favorece el fortalecimiento del papel que a los ministerios de trabajo corresponde en el proceso de desarrollo". (55)

En cuanto al tripartismo, este adquiere una dimensión adicional a las de cooperación y participación, pues no solo proporciona el marco institucional para facilitar la concertación, sino que contribuye a facilitar los contactos de los interlocutores y a vencer, por ese medio, las barreras de desconfianza que pudieran existir entre los mismos. Pues

---

(55) Undécima Conferencia de los Estados Unidos de América, Miembros de la O.I.T., Medellín, 1979. Informe II, p. 48.

la búsqueda de acuerdos y compromisos para la existencia de un armonioso concierto social debe ser entendida en base a la capacidad de reconocer las tensiones existentes entre los sectores que integran las sociedades, al mismo tiempo que se propicia el diálogo que concluya en esos acuerdos y compromisos.

El desarrollo y consolidación del tripartismo permite reconocer la interdependencia de los propósitos de cada sector a la vez que justiprecia la conveniencia de aunar esfuerzos para lograr sus objetivos. De allí la importancia de considerar lo atinente a los organismos y mecanismos tripartitos su carácter, permanencia, origen, competencia y naturaleza.

La concertación social debe estar orientada a producir un acercamiento deliberado y permanente. Aunque los factores que originen su aparición sean coyunturales, esta debe tener vocación de permanencia, a la vez concreta en hechos la percepción positiva que se tenga acerca del tripartismo. Esta además, solo podrá cumplir con su finalidad si existe una debida correspondencia entre lo que se declara y lo que se hace, es decir, si los propósitos que la animan y justifican son genuinos y duraderos, si las responsabilidades que de ella derivan no limitan de manera desigual las prerrogativas inherentes a los participantes; si los interlocutores aprecian la existencia de un justo equilibrio entre

los compromisos adquiridos y los beneficios esperados, si se considera un medio no un fin, y si cuenta con los mecanismos y el marco institucional apropiado. Su premisa básica es la libertad sindical, reconocida y garantizada; sin este clima apropiado de libertad sindical no puede fructificar un genuino proceso de concertación social.

En cuanto a los organismos tripartitos, estos pueden ser oficiosos u oficiales. Los primeros se integran en circunstancias especiales y se consultan en circunstancias especiales; en cambio, son de carácter oficial los establecidos formalmente, con finalidades diversas pero basados en la representación tripartita.

Cuando decíamos que en Panamá se habían sentado las bases para la concertación social, nos referíamos, al fortalecimiento del tripartismo, pudiendo citar como ejemplo el funcionamiento de la comisión laboral en el año 1979, la comisión laboral especial creada en 1980, para analizar la problemática laboral y los aspectos de la Ley 95 de 1976 y la comisión tripartita de salario mínimo compuesta por trabajadores, empleadores y gobierno.

Los propios empleadores y trabajadores han mantenido relaciones armónicas en muchos casos mediante el diálogo. Basta recordar que en el año 1980 fueron los empleadores y trabajadores los que acordaron la creación de la comisión tripartita para resolver las partes conflictivas de la Ley

95. Este acuerdo fue plasmado en la Ley 22 de 1980, que sirvió de base para la posterior reforma que condujo a la Ley 8 de 1981.

1. Competencia.

La competencia de estos organismos pueden ser general o especial. Los primeros están vinculados a la política laboral, como los consejos nacionales de trabajo que con diversas denominaciones existen en países de la Región, o a la política de desarrollo como es el caso de los consejos económicos sociales y los mecanismos de participación tripartita en algunos sistemas de planificación o, de la política general del país.

Los de competencia especializada atienden aspectos determinados del quehacer nacional. Los de mayor difusión son los referidos a aspectos de la política laboral, como los de fijación de salarios mínimos y otras condiciones de trabajo; los de solución de los conflictos de trabajo, y los de administración de los seguros sociales.

Los consejos nacionales de trabajo cumplen un importante papel en la vinculación de los interlocutores sociales. Desarrollar funciones variadas que permiten perfeccionar y ampliar el diálogo entre los sectores del aparato productivo, aumentar su capacidad de compromiso y asegurar canales de co

municación y colaboración con las autoridades públicas.

F. NATURALEZA

En cuanto a la naturaleza, los organismos y mecanismos tripartitos son de tipo consultivo, de gestión, de verificación y control, de creación normativa o jurisdiccionales. Los primeros representan una etapa evolucionada de la inicial en que las autoridades públicas sólo informan a los interlocutores sociales acerca de ciertos aspectos de la temática laboral, en ellos la consulta es previa y busca alcanzar el asentimiento de los consultados respecto a las decisiones que se desean adoptar. Se espera recibir orientaciones políticas y acciones específicas, de propia iniciativa del organismo consultivo o en respuesta a solicitudes previas. También se pretende provocar y estimular el análisis e intercambio de opiniones conducente a la obtención de recomendaciones, explícitas o no, que sirven de respaldo a determinadas decisiones gubernamentales.

Los organismos tripartito de gestión se presenta principalmente en el campo de la seguridad social y la administración de ciertos servicios sociales. En cambio, es en el campo de las relaciones laborales donde fundamentalmente se presentan los organismos jurisdiccionales y de creación normativa, por cuanto en esta materia ha probado

ser especialmente eficaz la participación los interlocutores sociales a efecto de regular las relaciones profesionales y condiciones de trabajo y, eventualmente, decidir sobre las controversias correspondientes.

Como corolario a este esboso sobre la concertación social, debemos recalcar que la cooperación tripartita es el medio apropiado para que la concertación social tenga lugar; en la medida en que la participación social se vigorice y el derecho de trabajo recoja y desarrolle las instituciones jurídicas apropiadas a ese objetivo, es previsible también, que se acentúen las tendencias hacia una mayor autonomía de las relaciones de trabajo, a la vez que en la regulación heterónoma de ellas es probable que tengan, también, cada vez mayor ingerencia los interlocutores sociales, al acentuarse mecanismos formales e informales de participación en esas instancias.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al terminar este trabajo, somos conscientes que el tema amerita un mayor estudio, y que si bien hemos visto los conflictos de trabajo desde un punto de vista crítico, las diversas dimensiones que presentan algunas ocasiones, nos apartó de la idea central. Sin embargo, creemos haber dejado sentado, que en las relaciones de trabajo, el conflicto se presenta con una especial significación; sus características difieren de las de otros grupos vinculados por acuerdos o contratos; es por ello, que quien utilice el conflicto, no sólo debe conocer las ventajas que subyacen en sus planteamientos, sino que debe entender que los riesgos son también propios y correlativamente de su cargo. Debe, en igual forma, tener presente que en las relaciones de trabajo el interés común no es lo único que existe, ni que estas relaciones se desenvolverán armónicamente siguiendo la lógica de una ley natural. Sino que son una consecuencia invenitable en ciertas formas de sociedad, sobre todo las de tipo industrial. En consecuencia, la trascendencia de los conflictos repercute en el orden económico, social y político, y sus manifestaciones no pueden imputárselo a un tercero y menos al Estado que como la máxima representación institucional gira en su actividad en torno al interés general.

En esta obra hemos señalado que la construcción del ferrocarril y la vía interoceánica, causó el desarrollo de

la clase obrera panameña, influenciada por la inmigración extranjera atraída por el trabajo canalero.

Obviamente, las luchas reivindicativas se dieron con mayor fuerza en la faja canalera por la concentración obrera; sin mebargo, fueron conformando la fisonomía del derecho panameño y logran cambios substanciales en el campo político y económico social.

Por otra parte, señalamos también, que en la evolución de la legislación panameña, se produce una transformación del procedimiento de conciliación, que de una competencia pasa a la vía administrativa, como una solución efectiva de los conflictos de trabajo.

Vemos qeu las grandes conmociones que sufre el sector patronal, son una consecuencia de que el nuevo sistema de solución de conflictos, introducido por la legislación laboral, produce una gran demanda de pliegos de peticiones; unos buscando corregir fallas en las relaciones de trabajo y otros buscando el logro de convenciones colectivas. Estas son las motivaciones que inician la corriente modificadora del Código de Trabajo y sobre todo lograr la limitación de la capacidad de negociación de los sindicatos. Así nace la Ley 95 del 31 de diciembre de 1976, derogada posteriormente por la Ley 8 del 30 de abril de 1981.

En las luchas que se dan, como consecuencia de la

vigencia del Código de Trabajo, se recurre al recurso extraordinario de amparo de garantías constitucionales, lo que produjo grandes conflictos, arrastrando consigo grandes resquemores. Con ello, no sólo se resquebrajan las relaciones de trabajo, sino que hace peligrar la estabilidad jurídica y la seguridad que debe poseer cada institución de garantía. Es tan mal concebida la acción basada en este recurso, que se utiliza hasta contra un simple oficio, que más que ordenar, comunica la acción iniciada por terceros que nada tienen que ver con el funcionario que la expide, el cual sólo cumple el procedimiento en observancia del principio de legalidad, que regulan los aspectos administrativos.

Esta forma de actuar y las especulaciones del sector patronal, fueron los factores que influyeron a que el procedimiento de conciliación se conociese en forma negativa y de que muchas huelgas se apartaran de este procedimiento para con la fuerza lograr sus objetivos, en conflictos estériles.

A lo largo de este estudio, hemos reafirmado nuestra fe, en el derecho, en las instituciones del Estado a quienes compete el conocimiento del aspecto laboral como en el órgano legislativo, quien mediante la elaboración de normas legales adecuadas pueda propiciarse un amplio clima de comprensión y concenso, en forma tal que se culmine en

la institucionalización de los instrumentos y procedimientos de solución de los conflictos, de acuerdo con las peculiaridades y tradiciones jurídicas de nuestro país.

Hechas estas consideraciones, presentamos nuestras conclusiones:

La primera: Debe hacerse un balance objetivo de los medios de solución de los conflictos, eliminando todo aquello que implique una posibilidad de perturbar su eficacia.

Toda relación laboral entraña elementos de cooperación y conflicto de concertación y confrontación, al propio tiempo que el proceso de producción requiere un mínimo de concenso social. Es por ello que debe propiciarse el diálogo. Eso no es pedir lo imposible, pues la cuestión radica en mantener el conflicto y el diálogo en sus justas dimensiones.

Si el balance no logra convencer que es irreal pretender la eliminación total del conflicto, no se ha hecho con la objetividad debida; y continuarían los criterios deformados que se mantienen hasta el momento.

La segunda: Crear una conciencia para que se reconozca la existencia de un derecho obrero, en el cual no tiene cabida la actuación patronal, es un derecho exclusivo de los trabajadores que debe ser protegido como derecho social auténtico, en el que el hombre sea considerado un

fin, no un medio, merecedor del justo equilibrio de la justicia social.

La tercera: Crear los organismos especializados apropiados para que el derecho sea debidamente interpretado, sobre todo, en lo concerniente a las relaciones de trabajo y sus medios de solución.

La cuarta: Eliminar la rigidez jurídica que hoy se está introduciendo en el tratamiento de los conflictos, sobre todo, propiciando la tendencia hacia el comportamiento autónomo; reconociendo que la intervención excesiva de terceros puede desvirtuar el clima de concertación; y

Por último, evitar que la tendencia modificadora del Código de Trabajo se haga sin consideraciones científicas, poniendo especial cuidado a lo que constituye las relaciones colectivas de trabajo.

Estas son las conclusiones a que hemos llegado, a muchos les parecerá muy breve, sin embargo, creo haber llenado ese vacío a lo largo del desarrollo de nuestro tema; ellas a nuestro juicio giran en torno a situaciones existentes, pero que deben tomarse en cuenta porque están tomando un giro peligroso.

BIBLIOGRAFIA

BUREAU, Paul, El Contrato Colectivo de Trabajo, Madrid, España, Editor, Daniel Jorro, 1904, 358 págs.

CARRASCO INGELMO, Alberto José, El Destino Justo, Barcelona, España, Editorial Bosh, 1979, 200 págs.

CERVANTES CAMPOS, Pedro, Apuntamientos para una Teoría del Proceso Laboral, México, Edit. I.N.E.T., 1981, 117 págs.

CORDOVA, Efren, Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina, Ginebra, Suiza, Editorial O.I.T., 263 págs.

CHAMBERLAIN, Neil., El Sector Laboral, Una Introducción a la Economía Laboral Norteamericana, 2 tomos, Buenos Aires, Editorial Tea, 1972, 1,329 págs.

DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo, 3a. ed., 2 tomos, México, Editorial Purruasa, 1974, 586 págs.

DE FERRARI, Francisco, Derecho del Trabajo, Las Relaciones Colectivas, 3a. ed., Buenos Aires, Argentina, Editorial Depalma, 1971, 579 págs.

DE LA CUEVA, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, 4a. ed., México, Editorial Purruasa, 1979, Tomo 8, 756 págs.

FABREGA PONCE, Jorge, Apuntes de Derecho de Trabajo, Relación Individual, Tomo I, Panamá, 2a. ed., 1970, 378 págs.

"Crisis de los Tribunales de los Tribunales de Trabajo", Revista Lex, Nº 10, Colegio Nacional de Abogados de Panamá, 1982.

Derecho Procesal de Trabajo Individual y Colectivo, 1a. ed., Panamá, Impresora Panamá, 1982, 600 págs.

FABREGA PONCE, Jorge, Las Convenciones Colectivas en Panamá, 2a. ed., Panamá, 1981, 82 págs.

GALLART FOLSH, Alejandro, Las Convenciones Colectivas en la Doctrina y en las Legislaciones Española y Extranjera, Barcelona, España, 2a. ed., 1968, 720 págs.

GRADOS BERTONI, Alfonso, Hacia la Concertación Social, Lima, Perúa, Editorial Colección Trabajo, 1981, 111 págs.

HOYOS, Arturo, Derecho Panameño del Trabajo, San José, Costa Rica, Edición Librería Cultural Panameña, 1982, 469 págs.

Evolución del Derecho del Trabajo en Panamá, Revista del Trabajo, México, 1982, 358 págs.

JOVANE, Juan, Le Ley 95, Panamá, Editorial 9 de enero de 1979, 23 págs.

KROTOSCHIN, Ernesto, Tendencias Actuales en el Derecho del Trabajo, 2a. ed., Buenos Aires, Argentina, Editorial Depalma, 1965, Vol. 1, 601 págs.

Tratado de Derecho del Trabajo, 2a. ed., Buenos Aires, Editorial Depalma, 1965, 345 págs.

La Prensa (Panamá),"Se debe reformar el Código y el Ministerio de Trabajo", 7 de marzo de 1982, p. 8C.

La República (Panamá), "La Concertación Social y el Diálogo entre Panameños", 14 de noviembre de 1982, p. 1E.

MARTINEZ, Hipólito, "Panorama Constitucional del Derecho Laboral Panameño", Revista Lex, Nº 14, Colegio Nacional de Abogados, Año V, 1979, 156 págs.

MORALES PEREIRA, Carlos, La Libertad Sindical, Su Alcance y Contenido, México, UNAM, 1980, 240 págs.

MORGADO VALENZUELA, Emilio, Manual de Contratación Colectiva y Conflictos de Trabajo, Panamá, publicación del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, 1970, 88 págs.

Algunas Consideraciones sobre la Concertación Social, Ensayo, 45 págs.

MURGAS, Rolando, "La Empresa Aspectos Económicos Laborales y Sociales", Revista Lex Nº 8, Colegio Nacional de Abogados, Año VII, 1977, 232 págs.

NAPOLI, Rodolfo, Manual de Derecho Sindical, Buenos Aires, Argentina, 2a. ed., 1982, 52 págs.

NAVAS, Luis, El Movimiento Obrero en Panamá, 1880-1914, San José, Costa Rica, Editorial EDUCA, 1979, 176 págs.

O.I.T., La Conciliación en los Conflictos de Trabajo, Lausana, Suiza, 1974, 141 págs.

Problemas Laborales Legados al Rápido Crecimiento Demográfico, Ginchra, Suiza, 1974, 191 págs.

Fomento de la Negociación Colectiva, Infane IV, Suiza, 1980, 47 págs.

La Conciliación y Arbitraje en los Conflictos de Trabajo, Estudio Comparativo, Ginebra, Suiza, 1981, 191 págs.

OLEA, Manuel Alonso, Introducción al Derecho del Trabajo, 4a. ed., Madrid, España, Editoriales de Derecho Reunidos, 1972, 422 págs.

PEREZ BOTIJA, Eugenio, Curso del Derecho del Trabajo, 3a. ed., Madrid, España, Editorial Tecna, S.A., 1950, 628 págs.

PRADO, Pedro F., El Convenio Colectivo de Trabajo, Buenos Aires, Argentina, Editorial Abeledo Perrot, 1976, 327 págs.

PREALC-O.I.T., Estrategia y Necesidades Básicas y Empleo, Panamá, enero, 1979, 80 págs.

QUINTERO, César, La Jurisdicción Constitucional en Panamá, Revista Lex, Nº 10, Colegio Nacional de Abogados de Panamá, Año IV, 1979, 171 págs.

Derecho Constitucional, 2 tomos, San José, Costa Rica, Editora Lehmann, 1967, 430 págs.

RANDLE C., Wilson, El Contrato Colectivo de Trabajo, Su Negociación, Revisión, Principio y Prácticos, 3a. ed., México, Editora Letral, S.A., 1963, 711 págs.

REES, Albert, Función de los Sindicatos en la Economía, Buenos Aires, Argentina, Editorial Marymar, 1969, 245 págs.

Revista El Ejecutivo, "Lo que se espera de las reformas al Código de Trabajo", Nº 8, enero-febrero, 1983, págs. 21 y 22.

ROMERO VICUÑA, Cecilio, Los Conflictos Colectivos de Trabajo, a través del conflicto colectivo de la anglo, Quito, Ecuador, Editorial Rocafuerte, 1976, 236 págs.

RUPRECHT, Alfredo J., Derecho Colectivo de Trabajo, México, publicación UNAM, 1980, 189 págs.

RUSSOMANO MAZART, Víctor, Los Conflictos Colectivos de Trabajo y su Solución, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1980, 200 págs.

RYNAUD, Bernardo, El Contrato Colectivo de Trabajo.

THAYER, William, Derecho Colectivo de Trabajo, Santiado de Chile, Edición Universidad de Chile, 1970, 382 págs.

TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho Social Mexicano, México, Editorial Purrua, S.A., 1978, 600 págs.