

**JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022).**

**DECISIÓN No.25/2022**

**Denuncia por práctica laboral desleal No. PLD-07/21  
presentada por la Unión de Ingenieros Marinos  
contra la Autoridad del Canal de Panamá**

**I. ANTECEDENTES**

El día dos (2) de noviembre de dos mil veinte (2020) el ingeniero Ariel Arnulfo Bárcenas Justiniani, secretario general de la Unión de Ingenieros Marinos (en adelante UIM o el sindicato) presentó ante la JRL una denuncia por la presunta comisión de prácticas laborales desleales contra la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), fundamentada en los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

Esta denuncia fue identificada como PLD-07/21 y, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL, se cumplió con el traslado de dicha denuncia y se les comunicó a las partes que por regla de reparto efectuado el diecisiete (17) de noviembre de dos mil veinte (2020), se asignó como miembro ponente a la licenciada Mariela Ibáñez de Vlieg. (fs. 87)

El 17 de noviembre de 2020 se corrió traslado a las partes de la denuncia presentada (fs.88-91) y en esa misma fecha, tanto la Autoridad del Canal de Panamá como UIM acusaron recibo de las comunicaciones cursadas (fs.92-93). Luego de cumplidos los trámites de adjudicación y traslado, el día 23 de noviembre de 2020 el expediente PLD-07/21 fue remitido a la Asistente Judicial e Investigadora de la JRL para que iniciara la etapa de investigación del proceso.

Mediante Decreto Ejecutivo No.2 de 19 de noviembre de 2020, el suscrito licenciado Fernando Alfonso Solórzano Acosta reemplazó a la licenciada Mariela Ibáñez de Vlieg como miembro de la Junta de Relaciones Laborales, por lo que asumió como miembro ponente el conocimiento del presente caso.

Culminada la etapa de investigación, se remitió dicho expediente al miembro ponente para determinar su admisibilidad.

Mediante Resolución No.78/2021 de 17 de mayo de 2021 se admitió la presente denuncia y se le concedió a la ACP, parte denunciada, el término de 20 días calendario para contestar los cargos presentados en su contra.

La contestación de los cargos se llevó a cabo en término oportuno el 11 de junio de 2021 (fs.181-199).

El 5 de octubre de 2021 se celebró el acto de audiencia, de conformidad con el artículo 75 del Reglamento General de Procedimiento de la JRL, en el que las partes formularon sus correspondientes alegatos.

**II. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR UIM**

En su escrito de denuncia (fs.2-15, 52-65), UIM, mediante su representante, ingeniero Ariel A. Bárcenas J., planteó que, en su calidad de secretario general y actuando en nombre de la Unidad Negociadora de los Ingenieros Marinos,

solicitó a través de la nota fechada 6 de julio de 2020 enviada ese mismo día por correo electrónico a la ingeniera Ilya de Marotta, a la licenciada Dalva Arosemena y a la señora Rosita Loo, que se realizara una negociación intermedia. Esta solicitud de negociación intermedia se fundamentó en la Sección 4.03 de la Convención Colectiva vigente entre ACP y UIM, que vencía el 31 de diciembre de 2020. Ese mismo día, UIM recibió respuesta de la licenciada Dalva Arosemena, vía correo electrónico, acusando recibo de la propuesta de negociación intermedia.

Agregó que el 14 de julio de 2020 se recibió correo de parte de la señora Berta Stevenson, que contenía la carta de 13 de julio de 2020 suscrita por la ingeniera Ilya de Marotta en la que señalaba que la negociación intermedia solicitada por UIM, según la perspectiva de la ACP, no procedía.

El denunciante citó un extracto de la nota a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, en la que se expresa:

*“Al respecto, le informo que de conformidad con la Sección 3.02 b., del Artículo 3 de la Convención Colectiva de la Unión de Ingenieros Marinos (UIM), usted, en representación de la UIM, mediante carta 18-UIM-2020 del 12 de marzo de 2020, solicitó negociar dicha convención, el cual dio lugar al intercambio de propuestas entre la Administración y el sindicato el 6 de julio del presente año. A su vez, el equipo negociador por parte de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá, me informa que su propuesta de negociación a la que se refiere en esta petición fue presentada como parte de los temas a negociar. Por consiguiente, le corresponde a dicho equipo negociador determinar en la mesa de negociación si corresponde, de acuerdo con la Ley y reglamentos, negociar o no dicha aspiración.*

*En consecuencia, estimamos que su solicitud de negociación intermedia no procede, ya que fue un tema incluido en su propuesta de negociación”.*

Según el denunciante, el mensaje de la ACP es claro en cuanto a que no va a negociar la propuesta presentada como una negociación intermedia, tal como lo requiere el Sindicato, requerimiento que ha sido fundamentado en la Convención Colectiva suscrita por la ACP. Señaló que la ACP no tiene facultad legal de decidir si la propuesta de negociación intermedia del Sindicato procede o no. La ACP solo tiene derecho de aceptar la propuesta de negociación o rechazarla. Así, con esta respuesta, la ACP se está negando a negociar en contra de lo que establece la normativa legal aplicable a su caso.

Según los hechos explicados en la denuncia, se citaron como causales de PLD los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP:

**“Artículo 108.** *Para los propósitos de la presente sección, se consideran prácticas laborales desleales por parte de la Autoridad, las siguientes:*

1. *Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de disposiciones de la presente sección.*
2. ...
- ...
- ...
5. *Negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección.*
- ...
8. *No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.”*

En su escrito de denuncia, el representante del Sindicato expresó que la ACP confunde los conceptos y los diferentes tipos de negociación que se pueden realizar entre las partes dentro del régimen legal del Canal de Panamá. Señaló que una negociación que surge como una negociación intermedia y una

negociación por razón de una nueva Convención Colectiva no deben confundirse. Son dos tipos de negociaciones diferentes, con duración diferente y con fines diferentes, aún cuando dichos procesos conlleven una negociación entre la ACP y UIM.

Una negociación intermedia tiene como finalidad negociar un tema específico que no forma parte de la Convención Colectiva vigente. El origen de la necesidad de la negociación del tema específico, es que el mismo no ha sido presentado, discutido ni negociado por las partes dentro del proceso de negociación de la Convención Colectiva vigente.

El denunciante expuso varios presupuestos que deben darse para que exista una negociación intermedia y observa que, en su caso en particular, UIM desea negociar el concepto “De Minimis”, que no ha sido desarrollado en los Reglamentos de la ACP, ni en las Convenciones Colectivas que han regido las relaciones laborales entre UIM y la ACP por los últimos 20 años. De la misma manera, el proceso de negociación por un cambio en las condiciones de trabajo con un efecto mayor que de poca importancia, tampoco ha sido negociado por las partes.

Así, según el artículo 102, numeral 2 de la Ley Orgánica de la ACP, la Administración del Canal tiene la obligación de negociar los procedimientos que se utilicen para implementar sus decisiones que se refieran al artículo 100 de dicha Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo. A pesar de que la Ley señala que los temas o asuntos relacionados con el numeral 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP son negociables, el tema de cómo debe llevarse el proceso de negociación no ha sido desarrollado como corresponde en los Reglamentos de la ACP ni en las diferentes Convenciones Colectivas de las distintas unidades negociadoras.

Expuso el denunciante que el tema del efecto de poca importancia (“De Minimis”) en las condiciones de trabajo fue heredado del régimen federal en la fenecida Comisión del Canal de Panamá, para determinar si correspondía realizar una negociación o no sobre un tema específico. Dicho tema no ha sido desarrollado en el régimen laboral actual, lo que lleva a UIM a requerir la negociación intermedia debido a que la ACP considera que la mayoría de los cambios -si no todos los cambios- que decide implementar por virtud del artículo 100 de la Ley Orgánica, tienen un efecto de poca importancia en los trabajadores, lo que trae como consecuencia que la ACP no notifique los cambios a los RE y, peor aún, implemente cambios sin negociación alguna con los Representantes Exclusivos en detrimento de los derechos de los trabajadores.

Con la propuesta de UIM se busca un proceso para que se realice el análisis de las decisiones de la Administración, en cuanto a los cambios en las condiciones de trabajo que pretende implementar y se determine si es o no de poca importancia el cambio que se pretende hacer por la ACP.

El representante de UIM presentó su caso sustentando los cargos de violación a los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

En el caso del numeral 1 del artículo 108 de la Ley Orgánica, manifestó que la ACP viola el derecho del trabajador de ser representado por su Representante Exclusivo, cuando la ACP decide sin justificación ni sustento remitir su negociación intermedia sobre el concepto De Minimis y el proceso que debe seguirse para realizar la negociación, a la negociación del Contrato Colectivo que está en proceso, siendo este último un proceso aparte y diferente.

Manifestó que ni la ACP ni su representante tienen facultad de ordenar al Sindicato que se lleve a cabo la negociación intermedia iniciada por el Representante Exclusivo a la negociación de la Convención Colectiva, ya que, de manera particular e independiente, se ha iniciado el proceso de negociación intermedia por parte de dicho Sindicato, con fundamento en la Sección 4.03 de la Convención Colectiva vigente al 31 de diciembre de 2020.

Es claro que dicha violación se concreta tomando como fundamento el artículo 94 de la Ley Orgánica, que señala que las relaciones laborales se regirán, entre otras cosas, por las Convenciones Colectivas. En este caso en particular, la Convención Colectiva de UIM, en el artículo 4, Sección 4.03 establece el procedimiento que debe utilizar el Representante Exclusivo para iniciar una negociación intermedia.

Según los hechos de este caso, debido a la decisión de la ACP, se interfiere y restringe el derecho de todo trabajador miembro de la Unidad Negociadora de Ingenieros Marinos en su derecho de ser representado por el RE, en franca, abierta y clara violación del numeral 6 del artículo 95 de la Ley Orgánica.

En el caso del numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica, señala el denunciante que la violación de esta causal encuentra su fundamento en el artículo 101 de la Ley Orgánica, que hace referencia a la obligación de la administración de la ACP, así como de cualquier representante exclusivo, de negociar de buena fe, que debe definirse y desarrollarse en los reglamentos e incluirá como mínimo el requisito de que en las negociaciones, las partes sean representadas por personas facultadas expresamente para lograr acuerdos que obliguen a sus representados, sin perjuicio de que ninguna de las partes podrá ser compelida u obligada a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.

En desarrollo de esta norma, el Reglamento de Relaciones Laborales establece en su artículo 57, numeral 3, que la obligación recíproca de la administración y de un representante exclusivo de negociar de buena fe requiere, entre otras cosas, que ninguna de las partes podrá ser obligada o compelida a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.

Reitera el denunciante que hay una violación de las anteriores normas al pretender obligar o compeler a la UIM a realizar la negociación intermedia requerida en una negociación para el Contrato Colectivo, sin tomar en consideración que UIM ha iniciado esta negociación intermedia, tal como lo contempla la Convención Colectiva.

En este caso, formula el denunciante las mismas observaciones hechas sobre el artículo 94 de la Ley Orgánica y el artículo 4, Sección 4.03 del Contrato Colectivo, para señalar que la ACP efectivamente se ha negado a negociar de buena fe la negociación intermedia que ha sido requerida por el RE, en franca, abierta y clara violación del numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica.

En el caso de la tercera causal señalada por el denunciante, artículo 108, numeral 8 de la Ley Orgánica, observa que la ACP ha violado los numerales 1 y 3 del artículo 97 de la Ley Orgánica de la ACP que contienen los derechos del Representante Exclusivo con relación a la representación en los casos laborales para actuar en representación de los trabajadores y para representar sus intereses, al redirigir la negociación intermedia requerida por UIM e impedir la representación de los trabajadores en dicha negociación.

Como en la sustentación de las anteriores causales, hace referencia nuevamente al artículo 94 de la Ley Orgánica de la ACP y al artículo 4, Sección 4.03 de la Convención Colectiva para indicar que la ACP ha cometido una práctica laboral desleal.

Como remedios solicitados, el denunciante pide lo siguiente:

1. Que la JRL declare lo actuado por la ACP como una PLD, por violación de los numerales 1, 5 y 8 de la Ley Orgánica de la ACP.
2. Que la JRL ordene a la ACP cesar, desistir y no volver a incurrir en este tipo de prácticas.
3. Que se le ordene a la ACP publicar la decisión de la JRL que resuelva esta denuncia a favor del Sindicato por un período de treinta (30) días calendario por todos los medios físicos, electrónicos e informáticos que tiene la ACP a su disposición.
4. Que se ordene el pago de honorarios legales por la suma de diez mil dólares americanos (US\$10,000.00) por los costos en los que ha incurrido el Sindicato por las actuaciones de mala fe de parte de la ACP. Este remedio se fundamenta en el Fallo de 18 de enero de 2008 de la Corte Suprema de Justicia.

Como pruebas documentales el denunciante presentó, junto a su denuncia, nota fechada 6 de julio de 2020 (fs.17-29); respuesta de acuse de recibo de dicha nota, vía correo electrónico de 6 de julio de 2020 (fs.30-44) y correo electrónico de 14 de julio de 2020 que contiene carta de 13 de julio de 2020 (fs.45-47). También adujo como pruebas el Título Constitucional del Canal de Panamá, la Ley Orgánica de la ACP, la Convención Colectiva vigente con la Unidad Negociadora de Ingenieros Marinos, representada por UIM, y dos (2) pruebas testimoniales, reservándose el derecho de presentar cualquier otro tipo de pruebas durante las etapas del presente proceso.

Se observa asimismo que el 20 de noviembre de 2020, mediante correo electrónico, UIM remitió a esta Junta de Relaciones Laborales la nota fechada 14 de julio de 2020 para que sea incorporada a este expediente. (fs.96-99)

El 5 de octubre de 2022 se celebró la audiencia para ventilar la presente denuncia, con la comparecencia de los representantes de las partes, de conformidad con el artículo 75 del Reglamento General de Procedimiento de la JRL.

En dicha audiencia, la apoderada de la UIM, Licenciada Tiany López, manifestó, entre otras consideraciones, en lo siguiente:

*“...Lo indicado en el extracto anterior de la nota de la ingeniera Marotta, presenta un mensaje claro de parte de la ACP y es que no va a negociar la propuesta presentada como una negociación intermedia, tal como lo requiere el Sindicato, requerimiento que fue fundamentado, como hemos dicho, en la Convención Colectiva. Lo anterior prueba a todas luces nuestro caso, porque la ACP no tiene la facultad legal para decidir si nuestra propuesta de negociación intermedia procede o no. La ACP solo tiene el derecho de aceptar la propuesta de negociación o rechazarla. Así, con esta respuesta, la ACP se está negando a negociar en contra de lo que establece la normativa legal aplicable en nuestro caso.*

*Consideraciones importantes. Es propio señalar que la ACP obviamente confunde los conceptos y los diferentes tipos de negociación que se pueden dar entre las partes dentro del régimen legal del Canal de Panamá. De ahí que debemos indicar que una negociación que surge como una negociación intermedia y una negociación..., y puede surgir una negociación por razón de una nueva Convención Colectiva. Esto no debe confundirse. Son dos tipos de negociaciones diferentes, con diferente duración y con diferentes fines, aun cuando ambos procesos conlleven una negociación entre las mismas partes. Una negociación intermedia tiene como finalidad negociar un tema específico, que no forma parte de la Convención Colectiva vigente. El origen de la necesidad de la negociación del tema específico, es que el mismo no ha sido presentado, discutido, ni negociado por las partes dentro del proceso de*

negociación de la Convención Colectiva vigente. Por tanto, este tema que se aspira negociar, no está, ni fue cubierto, por la negociación del contrato colectivo vigente, suscrito por las partes. De lo señalado se desprende que, para que exista una negociación intermedia, deben darse dos presupuestos. Primero que existe una Convención Colectiva vigente entre las partes, en este caso, efectivamente sucede y estaba vigente al 31 de diciembre de 2020 y que surja un tema que no hubiese sido contemplado por las partes dentro del proceso de negociación de la Convención Colectiva vigente. Es importante señalar que, en nuestro caso, el concepto de *Di Minimis*, que es lo que se pretende negociar, no ha sido desarrollado por los reglamentos de la ACP, ni en las Convenciones Colectivas que han regido las relaciones laborales entre UIM y la ACP por los últimos 20 años. De la misma manera, el proceso de negociación por un cambio de condiciones de trabajo, con un efecto mayor que de poca importancia, tampoco ha sido negociado por las partes. Que, como consecuencia de lo anterior, el tema no haya sido cubierto ni negociado por la Convención Colectiva vigente.

Efectivamente, en nuestro caso, el concepto de *Di Minimis*, ni el proceso de negociación por tener un cambio en las condiciones de trabajo mayor que de poca importancia, no ha sido negociado en la Convención Colectiva vigente. Aun así, según el artículo 102, literal 2 de la Ley Orgánica de la ACP, la Administración del Canal de Panamá tiene la obligación de negociar los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones que se refieren al artículo 100 de dicha ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por todas las decisiones, a menos que tales decisiones tengan un efecto que de poca importancia en las condiciones de trabajo. A pesar de que la ley señala que los temas o asuntos relacionados con el artículo 2, perdón, numeral 2, artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, son negociables, reiteramos, el tema sobre cómo llevarse el proceso de negociación no ha sido desarrollado como corresponde a los reglamentos de la ACP, ni en las diferentes Convenciones Colectivas de las distintas Unidades Negociadoras. El tema de 'efecto de poca importancia', *Di Minimis*, en las condiciones de trabajo, nos fue heredado del régimen Federal Laboral y era aplicable en la fenecida Comisión del Canal de Panamá, para determinar si correspondía realizar una negociación o no sobre un tema específico. Cabe mencionar que dicho tema no ha sido desarrollado en el régimen laboral actual, lo que lleva a UIM a requerir esta negociación intermedia debido a que la ACP considera que la mayoría de los cambios, si no todos, que decide implementar por virtud del artículo 100 de la Ley Orgánica, tiene un efecto de poca importancia en los trabajadores, lo que trae como consecuencia, que la ACP no notifica los cambios a los RE y, peor aún, implementa los cambios, sin negociación alguna con los RE en detrimento de los derechos de los trabajadores. Con la propuesta de UIM, se busca establecer un proceso inexistente, hasta el momento, para que se realice el análisis de las decisiones de la Administración en cuanto a los cambios en las condiciones de trabajo que pretende implementar y se determine si son o no de poca importancia el cambio que se pretende hacer por la ACP.

Por otro lado, la negociación de una Convención Colectiva implica la revisión del contrato colectivo vigente, ya sea parcialmente, secciones o artículos o en su totalidad, así también busca identificar las oportunidades de mejora en cuanto a los procedimientos en beneficio que el administrador de la Administración y los trabajadores representados por el RE. Igualmente, se hace la revisión y la negociación de los beneficios económicos, tema que es de gran interés para ambas partes. Otro punto importantísimo, es que la duración de ambos procesos de negociación es diferente. Para la negociación intermedia el período de negociación tiene una duración de apenas 40 días que puede ser extendido por acuerdo entre las partes. Mientras que en el contrato colectivo no se tiene un período fijo en cuanto a la duración, inclusive, puede demorar hasta años que es lo que ha sucedido en las últimas negociaciones que se han presentado.

Nuestra primera causal está fundamentada en el artículo 108, numeral 1, con relación al numeral 95, perdón artículo 95, numeral 6 de la Ley Orgánica. Y es que el numeral 6, tiene el derecho del trabajador de ser representado por el

*RE sea o no miembro de la unidad de la organización sindical. Este derecho ha sido violado por la ACP cuando la señora Ilya Marotta ordena al sindicato llevar la negociación intermedia a la negociación del contrato colectivo. Y, básicamente, el punto aquí es que no tiene facultad legal y no tiene fundamento legal para hacer esa orden al Sindicato. En adición a eso, nuestra segunda causal está fundamentada en el artículo 108, numeral 5 y es la negociación de mala fe o negarse a negociar de buena fe..., perdón, negarse a negociar de buena fe. Y esto es con base al artículo 101, que dice que la obligación de la Administración de la Autoridad, así como la de cualquier RE de negociar de buena fe, incluirá como mínimo, estoy citando las partes que corresponden a nuestro caso, que no se cometa perjuicio, que ninguna de las partes podrá hacer compelida u obligada a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna. Lo mismo se repite en el artículo 57, numeral 3 y, básicamente lo que estamos diciendo es que, la señora Ilya Marotta, como representante de la ACP, al ordenarnos negociar la negociación intermedia en la negociación de la Convención Colectiva, está negociando de mala fe. Y, por último, nuestra tercera causal es el artículo 108, numeral 8, basado en la violación del artículo 97, numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica, donde la ACP se niega a cumplir una de las disposiciones de esta sección, específicamente el artículo 97, que presenta los derechos del RE. En el numeral 1, actuar en representación de los trabajadores y el tercero, representar los intereses de todos los trabajadores de la Unidad Negociadora. Obviamente, al negarse a sentarse a negociar en la negociación intermedia que hemos solicitado con fundamento en la sección 4.03 de la Convención Colectiva, la ACP ha cometido esta práctica laboral desleal.  
...*

Estos mismos planteamientos fueron reiterados por la apoderada de la UIM a lo largo de 1 audiencia celebrada, destacando en la parte final de sus alegatos que los argumentos esbozados por la ACP se han dado con el ánimo de enredar este caso, en el que “se presentaron 2 negociaciones a las que el Sindicato tiene derecho, una con base en el artículo 4.03 de la sección de la Convención Colectiva y la otra con base en la renovación del contrato o de la negociación del contrato colectivo como una totalidad...”, y para tal efecto, la apoderada dio lectura a lo previsto en la mencionada sección, indicando que “...hasta donde la ACP está obligada por ley a negociar propuestas negociables presentadas por el Sindicato durante la negociación intermedia, este responderá a la propuesta del Sindicato dentro de un plazo de 10 días calendarios, después de haber recibido las mismas. Ya sea aceptándolas o presentando una contra propuesta que podrá incluir el rechazo de la propuesta presentada por el Sindicato.” Reitera que solo hay dos opciones. La norma es muy clara, y la subadministradora de la ACP “no tiene la facultad para decidir qué hacer o si una negociación procede o no procede. Y, en este caso, efectivamente con esa carta se demuestra a todas luces, muy claramente, que viola los derechos del Sindicato y de los trabajadores, configurándose todas las causales que hemos presentado en nuestra denuncia y a lo largo de esta audiencia.”

### **III. POSICIÓN DE LA DENUNCIADA**

Mediante nota CHR-21-94 de 17 de diciembre de 2020 la Gerente de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos de la ACP, licenciada Dalva C. Arosemena, explicó la postura de la ACP frente a la denuncia de UIM y manifestó, en lo medular, que UIM presentó su solicitud de negociar el asunto de “De Minimis” a través de dos (2) procesos de negociación.

El mismo día en que se realizó el intercambio del pliego de propuestas como parte del proceso de negociación de la nueva Convención Colectiva, el ingeniero Bárcenas, en representación del Sindicato, también solicitó iniciar una negociación intermedia por el tema en mención.

En vista de que el proceso de la negociación de la Convención Colectiva ya había iniciado el 18 de mayo de 2020, con el período de preparación de las propuestas

y su posterior intercambio el 6 de julio de 2020, al recibir la solicitud de negociación intermedia de UIM, la vicepresidenta de OP se comunicó con el equipo negociador para constatar si el “De Minimis” era uno de los temas incluidos en el pliego de propuestas que el sindicato había intercambiado con la Administración.

Al validar que el tema había sido incluido y que, el contenido de ambas propuestas, eran exactamente iguales, la vicepresidenta de OP entendió que ambas solicitudes perseguían el mismo propósito: incluir el asunto en la nueva Convención Colectiva, puesto que la Convención Colectiva vigente vencería en los siguientes seis (6) meses y, por tanto, una negociación intermedia era improcedente y una doble negociación sería un despropósito.

En ese sentido, destacó que la Sección 33.10 (b) de la Convención Colectiva establece que durante el primer período de negociaciones se negociarán el 100 por ciento de las propuestas presentadas.

Manifestó que el asunto del “De Minimis” fue presentado y explicado por el equipo negociador de UIM el 19 de noviembre de 2020 y ante el cual, el equipo negociador de la ACP explicó el conflicto de dicha propuesta con el artículo 102 de la Ley Orgánica y, posteriormente, entregó un alegato de no negociabilidad.

Agrega la representante de la ACP que atender dos (2) propuestas de negociación por el mismo asunto no es eficiente, de acuerdo a las premisas constitucionales y legales que establecen cómo debe funcionar el Canal de Panamá.

También observó que dentro del Régimen Laboral Especial no encuentran fundamento legal ni reglamentario que permita llevar dos (2) procesos distintos de negociación para atender el mismo asunto, y que previo al proceso de negociación de la Convención Colectiva, UIM no había presentado solicitud alguna de negociación intermedia relacionada con el “De Minimis”.

Al referirse a las causales de violación expuestas en la denuncia presentada, la ACP señaló que no se ha dado violación alguna, pues la ACP no ha interferido, restringido o coaccionado al trabajador para ejercer alguno de los derechos expuestos en las normas que se indican como violadas. Tampoco se ha negado a consultar o negociar de buena fe, ni ha desobedecido o incumplido ninguna de las disposiciones de derecho colectivo contenidas en la sección segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP.

Tampoco se han violado los artículos 95 y 97 de la Ley Orgánica, porque es evidente que en el presente caso no hubo coacción, interferencia ni restricción alguna sobre las acciones de los trabajadores y tampoco sobre las de UIM, toda vez que dicha organización procedió a presentar libremente su solicitud ante la Administración y luego, frente a la negativa de negociar de manera intermedia por parte de la Administración, presentó su reclamo ante esta JRL.

Puntualizó que el numeral 6 del artículo 95 y el numeral 3 del artículo 97 antes citados, atañen a derechos muy particulares o exclusivos entre un RE y un trabajador, por lo que no encuentran cómo una actuación de la Administración pudiera coartar, restringir o interferir con esos derechos.

En cuanto a la supuesta comisión de la conducta tipificada en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica, observó la ACP que la Administración no se ha negado a atender el asunto de “De Minimis” en la mesa de negociación, tal como se ha explicado.

Señaló además que la Sección 4.03 de la Convención Colectiva es ajena al contenido de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica y, citando el

artículo 2 de dicha Ley relacionada con la queja, manifestó que el sustento para propiciar esta denuncia no es tema de PLD.

Citando la Sección 4.03 de la Convención Colectiva vigente, agregó que la solicitud para una negociación intermedia de un asunto ajeno a las decisiones de la Administración, que no está incluido en la negociación colectiva, es contraria al propósito de la norma.

Un proceso de negociación intermedia está supeditado a la implementación de las decisiones de la Administración, a las que se refiere el artículo 100 de la Ley Orgánica, en razón de la operación del Canal de Panamá, y con la condicionante de que la decisión afecta de alguna manera las condiciones de empleo o de trabajo de un trabajador de una unidad negociadora, tal como lo indican los numerales 1 y 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica, lo cual no ha ocurrido en este caso.

Finalizó expresando la ACP que tanto la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia como la JRL han señalado que el artículo 94 de la Ley Orgánica es una disposición de tipo programática, que no establece ni derechos ni obligaciones a las partes y solo se limita a enunciar las normas bajo las cuales se rigen las relaciones laborales de la ACP, por lo que no es susceptible de ser vulnerado.

Para la representante de la ACP el reclamo interpuesto por la UIM no se enmarca en ninguna de las conductas identificadas en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP como causales de PLD por parte de ACP, sino que es un tema objetable, en todo caso, por medio de queja, según lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica.

En el acto de audiencia para ventilar la presente denuncia, la licenciada Danabel de Recarey, en representación de la ACP, manifestó, entre otras consideraciones, lo que sigue:

*“...El asunto que se propuso negociar, bajo la figura de negociación intermedia del concepto De Minimis o menor que de poca importancia que lo podemos ubicar en la sección 4.02 de la Convención Colectiva vigente de UIM, en donde se establece la obligación de la ACP de proporcionar al Sindicato una notificación previa sobre los cambios propuestos en las condiciones de empleo que tenga un efecto de poca importancia o “More Than De Minimis”, en cualquier trabajador de la Unidad Negociadora. Es importante para los efectos de este caso, el tener presente que la figura de la negociación intermedia se puede utilizar solo cuando se trata de asuntos no contemplados en la Convención Colectiva, lo cual es evidente que no sucede en este caso, tomando en consideración la sección 4.02 de la Convención Colectiva que acabamos de mencionar y no solo en la vigente, sino en todas sus predecesoras. Cabe señalar que el numeral 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica contempla el tema De Minimis, cuando establece que las negociaciones entre la ACP y los Representantes Exclusivos podrán versar sobre los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la Administración de la Autoridad a los que se refiere al artículo 100 de dicha ley, es decir, referente a los derechos de la Administración, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones solo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.*

*Otro aspecto a considerar es el momento en que se presenta esta solicitud de negociación intermedia y el entorno en el cual se presenta, pues ya desde el 12 de marzo de 2020, la UIM había informado mediante carta 18-UIM-2020, su interés de negociar la nueva Convención Colectiva para la Unidad de Ingenieros Marinos. Así pues, tal como ha quedado acreditado en el expediente, ya en marzo del 2020 se había iniciado el proceso de negociación, dándose el intercambio de propuestas iniciales el día 6 de julio de 2020. Propuesta en su artículo 4 denominada: “Efecto de más de poca importancia”, que contiene el tema De Minimis, mismo tema que se solicitaba negociar bajo*

la figura de la negociación intermedia, mediante la precitada carta enviada a la ingeniera Marotta con copia a la señora Dalva Arosemena y a la señora Rosita Loo, ese mismo día del intercambio de propuestas. Ambas, la propuesta inicial a la Convención Colectiva y la solicitud de negociación intermedia, presentaban el mismo anexo. Es precisamente esta la razón por la cual la ingeniera Marotta responde mediante carta de 13 de julio de 2020, que la solicitud de negociación intermedia no procedía, ya que fue un tema incluido en su propuesta de negociación de la nueva Convención Colectiva intercambiada ese mismo día, 6 de julio de 2020, por lo que correspondía al equipo negociador, determinar en la mesa de negociación de acuerdo con la ley y los reglamentos, negociar o no dicha aspiración. Cabe señalar que el tema fue presentado por el Sindicato y discutido en la sesión de negociación del día 19 de noviembre de 2020, misma fecha en la que la ACP manifiesta y, además, presenta por escrito su alegato de la no negociabilidad de dicha propuesta, indicando que existía un conflicto de esa propuesta con el artículo 102 de la Ley Orgánica, escrito que ha sido aportado como prueba número 4 de la ACP visible de foja 256 a 259 del expediente.

De manera que es un hecho aceptado por ambas partes, que hoy me han solicitado negociar el tema denominado De Minimis en dos instancias distintas, de manera simultánea y bajo dos procesos distintos de negociación. Una duplicidad de procesos de negociación que no solo incumple el requisito de eficiencia del Canal que mandata el artículo 316, constitucional y el artículo 2 del Reglamento de Relaciones Laborales, sino que resulta redundante cuando las partes han establecido en las reglas básicas de negociación, específicamente en la sección 33.10, literal b) de la Convención Colectiva que durante el primer período de negociación se negociará el 100% a las propuestas presentadas. Esto brindaba a la UIM la seguridad que las negociaciones de la nueva Convención Colectiva, el tema De Minimis propuesto por ella, sería obligatoriamente revisado. En adición a la negociabilidad del tema, bajo la figura de negociación intermedia, se debe tomar en cuenta el principio de legalidad. Pues nuestro régimen laboral especial no contempla norma legal o reglamentaria alguna que permita atender un mismo tema o asunto, con las mismas propuestas presentadas simultáneamente el mismo día, paralelamente bajo dos procesos distintos de negociación. Más importante aún, la negociación intermedia se debe solicitar de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica, sobre temas no contemplados en la Convención Colectiva, pero en el caso que nos ocupa es claro, como hemos venido señalando, que la Convención Colectiva vigente hace referencia al tema De Minimis, en la sección 4.02 a), que establece la obligación de la ACP de proporcionar al Sindicato una notificación previa sobre los cambios propuestos en las condiciones de empleo, que tenga un efecto de poca importancia y (“More Than De Minimis”), en cualquier trabajador de la Unidad Negociadora, por lo que mal se puede alegar como un tema no cubierto. No obstante, reiteramos que el concepto en sí mismo, no es una condición de trabajo que afecte condiciones de empleo y que el régimen especial de la ACP contempla la negociación de los procedimientos y mecanismos para iniciar la negociación intermedia no la aclaración de conceptos que no son mecanismos, ni procedimientos. Cabe destacar que bajo el sistema federal tampoco está definido el concepto More Than De Minimis porque es precisamente el Federal Labour Relations Authority (el FLRA), predecesor de la Junta de Relaciones Laborales, el que determine sus decisiones, si cumple o no dicho criterio, cuando era y es reclamado por una de las partes y no por conceptos negociados por las partes, como lo pretende la UIM.

Así las cosas, consideramos que no se restringe, no se infringe el numeral uno del artículo 108 de la Ley Orgánica en relación al numeral 6 del artículo 95 y el artículo 94 de la Ley Orgánica, ni la sección 403 de la Convención Colectiva, ya que fue UIM quien presenta este tema en dos distintos tipos de negociaciones, con el mismo objetivo de incorporar el contenido en su propuesta en la Convención Colectiva. Dada la duplicidad y el hecho de que las negociaciones de la Convención Colectiva estaban andando, la ACP contestó que el equipo negociador atendería el tema en la mesa de negociación, en donde se evaluaría, de conformidad con la ley y los reglamentos, la negociabilidad del tema, como efectivamente sucedió. Esta

actuación, por parte de la ACP no ha coartado, restringido o interferido los derechos de los trabajadores perteneciente a la Unidad Negociadora de Ingenieros Marinos, debidamente representado por el Representante Exclusivo en las negociaciones de la nueva Convención Colectiva, al igual que en la invocación de esta PLD.

Reiteramos el carácter programático del artículo 94 de la Ley Orgánica, debido a que no establece derechos ni obligaciones susceptibles de ser alegados como infringidos. Por su parte, la sección 4.03 no forma ni guarda relación con la sección segunda del capítulo quinto de la Ley Orgánica, a la que se refiere la causal invocada. Y es que la infracción de este tipo de normas, se atiende bajo el proceso de quejas, que aparece definido en el artículo 2 de la Ley Orgánica. Por otro lado, es importante mencionar que, en el proceso de negociación intermedia, tiene como objetivo la implementación de las decisiones de la Administración en atención al artículo 100 de la Ley Orgánica, contenido de los derechos de la Administración, en razón de la operación del Canal de Panamá, cuando aquellas afectan las condiciones de empleo de un trabajador adscrito a una Unidad Negociadora, tal como establece claramente los numerales 1 y 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica. En este punto, es importante mencionar que la Administración no ha tomado decisión alguna que afecte condiciones de empleo y que pueda dar lugar a la iniciación de un proceso de negociación intermedia. Así mismo, en la precitada norma indica cuáles son los asuntos sobre los cuales puede versar una negociación entre la ACP y el Sindicato, siempre que no entre en conflicto con la Ley y los reglamentos. Ello sin dejar de lado, que las normas del régimen laboral especial de la ACP deben interpretarse dentro del marco constitucional y legal de eficacia y eficiencia, criterio que evidentemente no se cumple con una doble negociación. Tampoco es viable alegar la causal establecida en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica: negarse a negociar de buena fe, fundamentada en el artículo 101 de la Ley Orgánica y el artículo 57, numeral 3 del Reglamento de Relaciones Laborales porque estas normativas requieren que el proceso de negociación ya se haya iniciado, lo cual no se cumple en el marco de la negociación intermedia solicitada específicamente sobre el asunto De Minimis. Fue UIM quien incluyó en su pliego, propuesta intercambiada con la Administración el tema De Minimis, para negociarlo en el marco de las negociaciones de la nueva Convención Colectiva, proceso que inició mucho antes de su solicitud de Negociación Intermedia. Es UIM la que decide presentar el tema en dos distintos tipos de negociaciones. En consecuencia, su solicitud de Negociación Intermedia no procede, pero no hubo negativa a negociar porque el tema fue atendido el 19 de noviembre de 2020 en la mesa de negociación de la convención, tal y como lo requieren las reglas básicas que indican que la primera fase del proceso, se atenderán la totalidad de los temas presentados. El equipo negociador de la ACP analizó la propuesta y sustentó el conflicto que vislumbraba entre la propuesta de UIM y el artículo 102 de la Ley Orgánica y entre un escrito contentivo de su alegato de no negociabilidad que aportamos como prueba en el expediente. Tampoco se infringe el artículo 101 de la Ley Orgánica, porque el mismo es claro, que no se puede obligar a ninguna de las partes a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna con relación al asunto que trata esta PLD. La norma aplica a ambas partes. En este sentido, tampoco está la ACP obligada a aceptar o acordar ninguna propuesta del Sindicato y así le fue indicado y sustentado. Ni la sección 4.03 de la Convención Colectiva, porque no está contenida en la sección segunda, del capítulo quinto de la Ley Orgánica a la que se refiere la causal, sino que es una norma convencional cuya infracción se atiende a través del proceso de queja que es al que se refiere el artículo 2 de la Ley Orgánica.

Aunado a lo antes expuesto, la sección 4.03 de la Convención Colectiva se refiere a la negociación intermedia iniciada por el Sindicato. Proceso que tiene como objetivo, la implementación de las decisiones de la Administración, en atención al artículo 100 de la Ley Orgánica, en razón de la operación del Canal de Panamá, cuando las decisiones de la Administración, afecte las condiciones de empleo o de trabajo de un trabajador adscrito a una Unidad Negociadora según los numerales 1 y 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica. Por el contrario, en el caso que nos ocupa, la solicitud de UIM para una

*Negociación Intermedia, relacionada a un concepto, previsto en la ley, que alega no estar incluido en la Convención Colectiva, se contrapone al propósito de la norma, máxime que la Administración no ha tomado decisión alguna que afecte condiciones de empleo y que pueda dar lugar a la iniciación de un proceso de negociación intermedia. Tampoco se sustenta la causal contemplada en el numeral 8, artículo 108 de la Ley Orgánica, que fundamentada en los artículos 94, 97, numerales 1, 3 y 101 de la Ley Orgánica; el artículo 101 de la Ley Orgánica en la sección 4.03 de la Convención Colectiva. Una vez más porque es UIM la que opta por presentar el mismo tema para negociar en dos tipos de negociaciones distintas, con el objetivo que el asunto propuesto sea incorporado en la Convención Colectiva, en la que está vigente y en las negociaciones para una nueva Convención Colectiva, porque el tema fue atendido en la mesa de negociación de la convención, tal y como lo requieren las reglas básicas que indican que la primera fase del proceso se atenderá la totalidad de los temas presentados. Porque el 19 de noviembre de 2020, el equipo negociador de la ACP, analizó la propuesta y sustentó el conflicto que vislumbraba, entre la propuesta de UIM y el artículo 102 de la Ley Orgánica y entregó su escrito de no negociabilidad. Tampoco se infringen los numerales 1 y 3 del artículo 97, por cuanto los trabajadores pertenecientes a la Unidad Negociadora de Ingenieros Marinos, están representados por el RE en las negociaciones de la nueva Convención Colectiva, en la invocación de esta PLD. Ni se infringe el artículo 94 de la Ley Orgánica, por su carácter programático, como habíamos explicado. Ni la sección 4.03 de la Convención Colectiva, que no forma parte, ni guarda relación de la sección segunda, del capítulo quinto de la Ley Orgánica a la que se refiere esta causal. Que la negociación intermedia debe ser solicitada en atención a una decisión de la Administración, sobre temas no incluidos en la Convención Colectiva, lo cual no es el caso, al tratarse de un concepto previsto en la ley y que ello desfigura el propósito de la norma, cuyo objetivo es la implementación de las decisiones de la Administración con fundamento en el artículo 100 de la Ley Orgánica, que contempla los derechos de la Administración en atención a la operación del Canal de Panamá. Solo en aquellos casos, repetimos, que afecten las condiciones de empleo o de trabajo de un trabajador que pertenece a una Unidad Negociadora de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica, que ya hemos mencionado”*

Estos mismos criterios fueron reiterados en la parte final de los alegatos de la representante de la ACP, que al referirse a los remedios solicitados por UIM manifestó que no se han configurado las causales de práctica laboral desleal de las que se acusa a la ACP, y se opone a que se concedan los mismos.

#### **IV. POSICIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES**

La presente denuncia de práctica laboral desleal tiene su génesis en la negativa de la ACP de llevar a cabo una negociación intermedia sobre el concepto de “De minimis”, que a juicio de IUM no ha sido desarrollado en los reglamentos de la ACP, ni en las convenciones colectivas que han regido las relaciones laborales entre UIM y la ACP, y de la misma manera, sobre el proceso de negociación por un cambio en las condiciones de trabajo con un efecto mayor que de poca importancia, que tampoco ha sido negociado por las partes.

La ACP sobre este asunto consideró que no era viable la negociación intermedia en vista de que el proceso de negociación de la nueva Convención Colectiva ya había iniciado con el período de preparación de las propuestas y su posterior intercambio, y que como el concepto de “De minimis” ya estaba incluido dentro del pliego de propuestas que el sindicato había intercambiado con la Administración, y que, el contenido de ambas propuestas, eran iguales.

Según el denunciante, la negociación intermedia que ha solicitado se ha fundamentado en la Convención Colectiva suscrita con la ACP, y ésta no tiene facultad legal de decidir si la propuesta de negociación intermedia del Sindicato procede o no. La ACP solo tiene derecho de aceptar la propuesta de negociación

o rechazarla, porque de lo contrario, la ACP se está negando a negociar en contra de lo que establece la normativa legal aplicable a su caso.

Por lo tanto, alega que la ACP ha incurrido en las causales de PLD previstas en los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

Después de efectuar las evaluaciones de los hechos, alegaciones y pruebas que obran dentro del expediente, debe la Junta de Relaciones Laborales resolver el fondo de la controversia, y determinar si la ACP ocurrió en una violación de los derechos de los trabajadores y del RE al negarse a negociar la propuesta de negociación intermedia.

En el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP se contemplan los asuntos que son negociables: “Artículo 102. Las negociaciones entre la administración de la Autoridad y cualquier representante exclusivo, siempre que no entren en conflicto con esta Ley y los reglamentos, versarán sobre los siguientes asuntos:

1. Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta.

2. Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de esta Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.

3. El número, tipos y grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo; la tecnología, los medios y métodos para desempeñar un trabajo. La obligación de negociar estos asuntos quedará sujeta a la utilización de un método de negociación, en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes, el que será establecido en los reglamentos. Los intereses de las partes deben promover necesariamente el objetivo de mejorar la calidad y productividad, el servicio al usuario, la eficiencia operacional del canal y la calidad del ambiente de trabajo”.

En relación con el artículo anterior el artículo 100 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal dispone: “Artículo 100. La administración de la Autoridad tendrá derecho a:

1. Determinar la misión, el presupuesto, la organización, el número de trabajadores y las medidas de seguridad interna de la Autoridad.

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

3. Asignar trabajo, tomar decisiones respecto a contrataciones de terceros y determinar el personal necesario para las actividades relacionadas con el funcionamiento del canal.

4. Seleccionar, para efectos de empleo y ascensos, entre aquellos candidatos debidamente evaluados y certificados como los más calificados, provenientes de listas u otras fuentes apropiadas establecidas en los reglamentos.

5. Tomar las medidas para cumplir con la misión de la Autoridad durante una urgencia.”

Finalmente, el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica, en la convención colectiva correspondiente se deberán estipular los procedimientos y mecanismos para iniciar negociaciones sobre asuntos no incluido en una convención colectiva en vigencia.

En tal sentido, es importante revisar las normas de la Convención Colectiva vigente que regulan la negociación intermedia. Estas normas están previstas en el artículo 4 sobre Negociación Intermedia, que disponen que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 102 de la Ley Orgánica y el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, existe un derecho mutuo para comenzar una negociación intermedia sobre asunto negociables que no están cubiertos por esta convención, y, por consiguiente, las partes convienen en respetar el derecho que cada uno tiene a iniciar una negociación intermedia. (Sección 4.01)

Asimismo, en la sección 4.02 del artículo 4 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Ingenieros Marinos con la ACP se establece que las partes reconocen que la negociación intermedia que tenga que llevarse a cabo como resultado de cambios iniciados por la ACP, es un proceso necesario para implementar cambios en el área de trabajo y que terminar dicha negociación de forma expedita, fomenta una empresa eficiente, segura y rentable, y que la ACP conviene en proporcionar a EL SINDICATO una notificación previa de diez (10) días calendario sobre los cambios propuestos en las condiciones de empleo que tengan más que un efecto de poca importancia ("more than de minimis") en cualquier trabajador de la Unidad Negociadora. En dicha norma también se prevé el procedimiento y términos para llevar a cabo dicha negociación, así como la oportunidad de intervención de esta JRL en el evento de que se requiera la asignación de un facilitador o que se invoque un estancamiento de la negociación.

En la sección 4.03 se establece que “hasta donde la ACP esté obligada por Ley a negociar propuestas negociables presentadas por EL SINDICATO durante la negociación intermedia, ésta responderá a las propuestas de EL SINDICATO dentro de un plazo de diez (10) días calendario después de haber recibido las mismas, ya sea aceptándolas o presentando una contrapropuesta que podrá incluir el rechazo de la propuesta presentada por EL SINDICATO. También se establece el procedimiento y plazos a seguir en estas circunstancias.

Por otro lado, en la Sección 4.04 sobre Negociabilidad, se establece que “la ACP se reserva el derecho de declarar cualquiera propuesta de EL SINDICATO como no-negociable y rehusarse a negociar. EL SINDICATO podrá recurrir ante la JRL para obtener la correspondiente determinación de negociabilidad.”

En la descripción de los cargos que hace la denunciante se señala que la ACP incurrió en la violación de los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, porque se ha violado el derecho del trabajador de ser representado por su Representante Exclusivo, cuando la ACP decide sin justificación ni sustento remitir su negociación intermedia sobre el concepto De Minimis y el proceso que debe seguirse para realizar la negociación, a la negociación del Contrato Colectivo que está en proceso, siendo este último un proceso aparte y diferente; cuando la Administración de la ACP no negocia de buena fe en obligación recíproca con un representante exclusivo, al pretender obligar o compeler a la UIM a realizar la negociación intermedia requerida en una negociación para el Contrato Colectivo, sin tomar en consideración que UIM ha iniciado esta negociación intermedia, tal como lo contempla la Convención Colectiva; y, se desconocen los derechos del Representante Exclusivo con relación a la representación en los casos laborales para actuar en representación de los trabajadores y para representar sus intereses, al redirigir la negociación

intermedia requerida por UIM e impedir la representación de los trabajadores en dicha negociación.

De allí, que para arribar a la determinación de la comisión de una práctica laboral desleal la Junta debe examinar los hechos planteados y el contexto en que se desarrollan estas actuaciones, y si de estas se puede deducir la violación de algún derecho que integre las causales de PLD invocadas.

Es menester expresar que en la Convención Colectiva vigente se establece, refiriéndose a la Negociación Intermedia, que de acuerdo con lo previsto en el artículo 102 de la Ley Orgánica y el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, existe un derecho mutuo para comenzar una negociación intermedia sobre asuntos negociables **que no están cubiertos por esta convención**, y, por consiguiente, las partes convienen en respetar el derecho que cada uno tiene a iniciar una negociación intermedia. (Sección 4.01)

Es lo que en la doctrina norteamericana del Federal Labour Relation Authority, precedente del actual régimen laboral, se conoce como “*covered by*”, sobre lo que el FRLA tiene varios pronunciamientos.

Esta JRL ha expresado en anteriores decisiones, que no es viable una negociación intermedia sobre asuntos ya previstos en la Convención Colectiva vigente, y en el presente caso es importante destacar que el asunto que se pretende negociar en la negociación intermedia solicitada a ACP ya forma parte del pliego de propuestas formuladas por UIM para la negociación de la nueva Convención Colectiva, y dicha propuesta debe ser sometida al procedimiento que prevé tanto la Ley Orgánica como la actual Convención Colectiva para su negociación, discusión o revisión en caso de que invoque un estancamiento.

En ese sentido se ha pronunciado esta JRL en la Decisión No. 12/2022 de 4 de abril de 2022 que resuelve la Disputa de Negociabilidad NEG-04/16 presentada por UIM contra la ACP, en la que se señaló, entre otras consideraciones, lo siguiente:

*“...Según indicó el sindicato, en la parte medular de su petición ante la Junta su petición de negociación intermedia se presenta dado que por siete (7) años consecutivos los trabajadores de su unidad negociadora han recibido ajustes salariales anuales establecidos en la convención colectiva y que los mismos solo se pactaron hasta el año 2015, por consiguiente, UIM desea negociar el ajuste salarial del 2016.*

*Como hechos del caso refirieron que **negociabilidad está relacionada con la decisión de la Autoridad de no incluir en su presupuesto anual, los ajustes salariales a los que los trabajadores tienen derecho.** Lo cual considera afecta la condición de empleo de los trabajadores que pertenecen a esta unidad negociadora. (Cfr. f.5).*

...

*A efectos de precisar el tema a decidir es oportuno mencionar que la propuesta de negociación intermedia presentada originalmente a la ACP, indica lo siguiente que: **“los ajustes salariales solo se pactaron hasta el año 2015, por consiguiente, UIM desea iniciar una negociación intermedia para negociar el ajuste salarial del año 2016, ya que no se contempla en la convención colectiva vigente” (f.4)** circunstancia advertida por la ACP a lo largo del proceso y que amerita atención especial por parte de la Junta.*

*Observa la JRL, que la petición inicial de la UIM ante la ACP de iniciar una negociación intermedia para negociar el ajuste salarial del año 2016, ya que no se contempla en la convención colectiva vigente, es una petición claramente encuadrable en el artículo 102 numeral 1 de la Ley Orgánica, que se refiere a aquellas negociaciones que tiene relación con asuntos negociables que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora,*

excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta.

Como bien expuso UIM en su petición inicial, el contrato colectivo había expirado y el aspecto del ajuste salarial es de aquellos asuntos negociables, toda vez que el artículo 76 del Reglamento de Relaciones Labores, permite que la convención colectiva se mantenga vigente en todas las condiciones de empleo, no así en cuanto a salario que al excluirse pasa a ser un tema no incluido en el convenio colectivo y en consecuencia negociable.

Ahora bien, debe notarse que al momento que la petición ingresa a la Junta, como una petición de negociabilidad fundamentada en el artículo 4 de su convenio colectivo y en el 102 numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica, pero además incluyendo como elementos de hecho y de derecho “la decisión de la Autoridad de no incluir en su presupuesto anual, los ajustes salariales a los que los trabajadores tienen derecho.” Elementos estos que en principio no constaron en la petición inicial presentada ante la ACP y que, por tanto, la Junta considera procedente excluir de los temas objetos de pronunciamiento, debido a que lo que emerge claro de la petición inicial y de las actuaciones procesales de las partes en el proceso es que la determinación de negociabilidad se refiere de manera específica al ajuste salarial a los miembros de la unidad negociadora de los ingenieros marinos en el año 2016, como un asunto no contemplado en la convención colectiva vigente específicamente y congruente con la petición inicial de UIM ante la ACP, este será el único objeto de pronunciamiento de la Junta. Aclarado este aspecto, pasamos de inmediato al análisis del caso sometido a Decisión de la Junta.

...

En torno al primer aspecto de la controversia, es decir la negociabilidad del tema del “ajuste salarial” es evidente para la Junta que no existen puntos de controvertidos entre las partes y así lo denota tanto la actuación del sindicato al solicitar la negociación correspondiente como las respuestas ofrecidas por la ACP a esta petición, en la que no se incluyó ningún alegato de no negociabilidad del tema.

El eje central de la discusión ha estribado en que el foro apropiado para debatir el tema en concepto de la ACP, era durante la negociación del contrato colectivo donde inicialmente se presentó el tema. En tanto para la UIM, la negociación podía ser canalizada a través de una negociación intermedia.

De esta manera, y consistente con lo expresado en líneas anteriores, la Junta considera que el ajuste salarial, en efecto es una condición de trabajo que ha sido negociada por las partes y que aparece pactada en sucesivas convenciones colectivas entre la unidad negociadora de los Ingenieros Marinos y la ACP, y como tal es un asunto susceptible de afectar las condiciones de empleo de los trabajadores, que por definición del artículo 2 de la Ley Orgánica de la ACP, son las políticas, prácticas y asuntos de personal, establecidos por esa ley, los reglamentos, las convenciones colectivas, o por cualquier otro instrumento idóneo, que afectan las condiciones de trabajo, salvo lo que expresamente excluye esa ley.

...

La documentación presentada en conjunto con la declaración del ingeniero Lasso, permite a esta Junta colegir que en efecto el tema del ajuste salarial era un asunto incluido en las negociaciones del contrato colectivo entre la UIM y la ACP. Este elemento es importante, dado que estamos abordando la obligatoriedad de la ACP de negociar la propuesta posterior de negociación intermedia presentada por UIM sobre el ajuste salarial del año 2016.

...

De lo anterior se desprende con claridad, que la presentación de la solicitud de negociación intermedia surge como una nueva petición sobre un mismo tema.

*En este caso como una opción al hecho que las negociaciones del contrato no avanzaban al ritmo esperado dando lugar a dos negociaciones distintas tal y como señaló la apoderada especial de UIM en sus alegatos finales **“...estamos hablando de dos negociaciones diferentes. La convención colectiva del convenio colectivo, que eso fue donde estuvo el señor Lasso fue el jefe negociador versus la solicitud de negociación intermedia a la que la Autoridad no le dio ningún beneficio ni le presentó ningún interés, y es la razón por la cual estamos en el día de hoy aquí. Por tanto, lo que correspondía entonces era venir a la Junta para que se presentara la disputa de negociabilidad y que la Junta resolviera tal como lo establece como lo decía el ingeniero Ariel Bárcenas esta mañana, que los temas que quedaban pendientes de esta convención colectiva, fueran resueltos en la Junta de Relaciones Laborales.”** (f.698)*

*Considerado y evidenciado lo anterior, la Junta es del criterio que la obligación de negociar de la ACP, no es una obligación abstracta, sino concreta y aplicable a situaciones específicas. En este caso la situación específica de negociación del ajuste salarial del año 2016, ya formaba parte de un proceso de negociación en el ámbito de las negociaciones colectivas y por ello basados en un principio de seguridad jurídica, no es viable tratar un mismo asunto llámese “ajustes salariales del año 2016” en dos procesos de negociación distintos. Esto es, como parte de la negociación del convenio colectivo y como parte de una negociación intermedia.*

*Para la JRL, de hecho, es evidente que el tema de los ajustes salariales fue abordado no solo en el seno de la negociación formal del convenio colectivo, sino también en las negociaciones informales y de ello dejan constancia los testigos de las partes:*

...

*En este sentido la Junta luego de evaluar todo el caudal probatorio presentado, y considerando que se han acreditado en el expediente pruebas y declaraciones que orientan a que el tema del ajuste salarial de 2016 fue introducido y discutido en las negociaciones colectivas formales e informales que se celebraron entre UIM y ACP entre el año 2015 y 2017, comparte el criterio señalado por la ACP, en el sentido que no estaba obligada de iniciar una negociación intermedia con UIM sobre este mismo asunto esencialmente **porque el RE había ejercido el derecho a negociar una condición de trabajo negociable, a través de las negociaciones del contrato colectivo y, por tanto, al hacerlo se convierte el ajuste salarial en un tema cubierto por ese contrato.** El conjunto de las pruebas presentadas en el expediente lleva a la JRL al convencimiento suficiente de que el asunto fue discutido durante las negociaciones del contrato colectivo vigente, aun cuando en la redacción del contrato (Efectivo del 11 de septiembre de 2017 al 1 de diciembre de 2020) entre las partes no aparezca expresamente.*

*Es por ello que, la Junta estima que, a pesar de que el ajuste salarial es un tema negociable que incide directamente sobre las condiciones de empleo de los miembros de la unidad negociadora, **no existe el deber de la ACP de negociar la propuesta de negociación intermedia** presentada por UIM respecto al aumento salarial del año 2016.*

...” (El acentuado es nuestro)

La Sección 4.03 de la Convención Colectiva vigente establece que **“hasta donde la ACP esté obligada por Ley a negociar propuestas negociables** presentadas por EL SINDICATO durante la negociación intermedia, ésta responderá a las propuestas de EL SINDICATO dentro de un plazo de diez (10) días calendario después de haber recibido las mismas, ya sea aceptándolas o presentando una contrapropuesta que podrá incluir el rechazo de la propuesta presentada por EL SINDICATO.” Esta norma deja prever que existan propuestas no negociables, como la presente, y más aún, la Sección 4.04 sobre negociabilidad, que también

hemos citado, establece que la ACP se reserva el derecho de declarar cualquier propuesta de EL SINDICATO como no negociable y rehusarse a negociar, en cuyo caso el sindicato tendrá la posibilidad de ocurrir ante esta JRL para interponer lo que en derecho proceda.

Ahora bien, el objeto de este tipo de proceso es que se declare que la parte denunciada ha incurrido en una conducta contraria a la Ley, ejecutando una acción tipificada como práctica laboral desleal específicamente si ha contravenido derechos contenidos en los artículos 95, numeral 6, referente al derecho del trabajador que pertenezca a una unidad negociadora a ser representado por la organización sindical, el artículo 101 referente a la obligación mutua de negociar de buena fe, y el artículo 97 numerales 1 y 3 que se refieren a los derechos del representante exclusivo de actuar en representación de los trabajadores y representar los intereses de todos los trabajadores de la unidad negociadora.

De lo que hemos expresado en las consideraciones de esta JRL, se desprende que la ACP, aplicó el artículo 4 de la Convención Colectiva vigente que dispone que, de acuerdo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley Orgánica y el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, existe un derecho mutuo para comenzar una negociación intermedia sobre asuntos negociables **que no están cubiertos por esta convención.**

Las pruebas aportadas en el proceso llevan a la Junta a colegir con fundamento en las normas antes citadas, que el asunto sobre el que el Sindicato pretende basar la negociación intermedia solicitada a la ACP, "De minimis", ya se encuentra contemplado en la actual Convención Colectiva, particularmente en la Sección 4.02, literal a) del artículo 4 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Ingenieros Marinos con la ACP, que establece que las partes reconocen que la negociación intermedia que tenga que llevarse a cabo como resultado de cambios iniciados por la ACP, es un proceso necesario para implementar cambios en el área de trabajo y que terminar dicha negociación de forma expedita, fomenta una empresa eficiente, segura y rentable, y que la ACP conviene en proporcionar a EL SINDICATO una notificación previa de diez (10) días calendario sobre los cambios propuestos en las condiciones de empleo que tengan más que un efecto de poca importancia ("more than de minimis") en cualquier trabajador de la Unidad Negociadora; por lo tanto, no puede considerarse que la ACP ha incurrido en las causales de PLD a las que hace referencia la denuncia en examen.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no ha incurrido en las causales de prácticas laborales desleales de los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, denunciadas en su contra por la Unión de Ingenieros Marinos (UIM) dentro de la Denuncia por Prácticas Laborales Desleales (PLD-07/21).

**SEGUNDO: NEGAR** las declaraciones y remedios solicitados en la denuncia, y

**TERCERO: ORDENAR** el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos 100, 102, 108, 113, 114 y concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; Acuerdo No.2 de 29 de febrero de 2000 de la Junta de Relaciones Laborales que reglamenta las

Denuncias por Prácticas Laborales Desleales; Acuerdo No.18 de 1 de julio de 1999, por el cual se reglamenta las Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá; Convención Colectiva suscrita entre UIM y la ACP.

Notifíquese,

---

Fernando A. Solórzano A.  
Miembro Ponente

---

Lina A. Boza A.  
Miembro

---

Manuel Cupas Fernández  
Miembro

---

Ivonne Durán Rodríguez  
Miembro

---

Nedelka Navas Reyes  
Miembro

---

Magdalena Carrera Ledezma  
Secretaria Judicial