

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, veintidós (22) de junio de dos mil veintidós (2022).

DECISIÓN No.27/2022

**Denuncia por Práctica Laboral Desleal No.PLD-02/19
Presentada por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC)
contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**

I. ANTECEDENTES

El 3 de octubre de 2018, el señor Hercilio Almanza, pintor de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), quien confirió poder de representación al Panama Area Metal Trades Council (en adelante PAMTC), presentó ante la Junta de Relaciones Laborales de la ACP (en adelante JRL) denuncia por práctica laboral desleal en contra de la ACP por incurrir en la causal No.8 del artículo 108 de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997 (en adelante Ley Orgánica de la ACP).

La JRL, facultada por el artículo 113, numeral 4 de la Ley Orgánica de la ACP, no admitió la denuncia mediante la Resolución No.167/2019 de 5 de septiembre de 2019 (fs.52-58). No obstante, mediante fallo de 10 de julio de 2020, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó la mencionada resolución y en consecuencia ordenó imprimir el trámite correspondiente. Razón por la cual, mediante Resuelto No.104/2020 de 14 de agosto de 2020 le concedió a la ACP el término de 20 días calendario para contestar la denuncia. (cfr.122-123)

Que, en tiempo oportuno, la ACP a través de su apoderada especial, la licenciada Danabel R. de Recarey, presentó escrito de contestación a los cargos de práctica laboral desleal (fs.125, 134-146). Mediante el Resuelto No.54/2021 de 7 de abril de 2021 (fs.151-152) fue programada la fecha de la audiencia para el día 18 de mayo de 2021; las partes cumplieron con el intercambio de la lista de posibles pruebas y testigos, según consta en el escrito de la ACP (fs.160-173) y del escrito del PAMTC (fs.175-177).

Además, la representante de la ACP, con fundamento en el artículo 29 del Reglamento de Denuncia por práctica laboral desleal presentó solicitud de decisión sumaria (fs.186-195). Previo traslado a la parte denunciante, la JRL mediante Resolución No.103/2021 de 26 de julio de 2021, acogió resolver vía decisión sumaria el presente proceso, quedado el expediente pendiente de decisión.

II. ARGUMENTOS DEL DENUNCIANTE

El denunciante, en el contenido de su denuncia explicó que el 23 de enero de 2018, presentó ante la oficina de seguridad una denuncia a través del formulario 2526 de informe de prácticas inseguras o insalubres, que fue respondida por Eduardo Vargas, supervisor de la Unidad de Seguridad e Higiene Industrial, mediante nota fechada 18 de enero de 2018. Indica el denunciante que la fecha de la nota emitida por el señor Vargas es incorrecta y la respuesta no fue satisfactoria. Y que el 1 de febrero de 2018, elevó denuncia al licenciado José Rivera, gerente ejecutivo de Recursos Humanos, quien le dio respuesta a través de nota fechada 24 de abril de 2018. Respuesta que consideró no satisfactoria.

Posterior a ello, el 6 de julio de 2018, presentó queja ante el Administrador del Canal, última instancia en materia de quejas por seguridad como lo establece el artículo 12 de la Convención Colectiva de la Unidad de los Trabajadores No Profesionales. Esta queja fue contestada por el señor Francisco Loaiza, vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos, a través de la nota RHRL-18.314 fechada 1 de agosto de 2018.

El denunciante agregó que, a su juicio, la nota emitida por el señor Loaiza pone en evidencia que el Administrador del Canal y el vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos violentaron la Convención Colectiva porque el Administrador cometió una omisión en su deber y el señor Loaiza contestó una denuncia que no le correspondía por acuerdo contractual.

El denunciante alega que la Junta es competente para admitir esta denuncia debido a que no está denunciando la condición insegura o insalubre sino la violación al procedimiento contenido en la sección 12.07 de la Convención Colectiva, ya que esa norma no le da discrecionalidad al Administrador del Canal, ni al vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos de tramitar la denuncia fuera del procedimiento pactado. Correspondía al Administrador responder la queja presentada el 6 de julio de 2018, por estar dirigida a él.

Por los hechos denunciados el señor Almanza citó como causal de PLD, el numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, según las cuales:

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

....

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

Con relación a la causal denunciada, el señor Almanza manifestó que, la ACP no obedeció o se negó a cumplir con una disposición de la sección segunda del capítulo V de la Ley Orgánica configurando la práctica laboral desleal alegada, y siendo esta disposición el artículo 94, que aun cuando es programático, se concadena y se hace extensiva a la sección 12.07 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, que lee así:

“Sección 12.07. CONDICIONES DE TRABAJO INSEGURAS O INSALUBRES. Los trabajadores tienen derecho a denunciar lo que ellos consideran condiciones de trabajo inseguras o insalubres sin temor a represalias o discriminación. Los procedimientos que rigen tales denuncias están publicados en el Afiche No.2 de la ACP, los cuales se parafrasean a continuación:

(a) Un trabajador debe primero informar a su supervisor inmediato sobre la condición insegura o insalubre. De no atenderse la condición insegura o insalubre en un plazo razonable, un trabajador puede también dar parte de la condición a cualquier especialista de salud y seguridad ocupacional o higienista industrial. En caso de no recibir respuesta satisfactoria, un trabajador podrá dirigir un informe de condición insegura o insalubre al Gerente de la Sección de Salud, Bienestar y Seguridad Ocupacional, utilizando el formulario 2526.

(b) Si el problema de salud o seguridad sigue sin resolverse, o si no se recibe respuesta satisfactoria al nivel en el cual se dio parte de

la condición, el trabajador o el RE debe dar parte de la condición a un nivel más alto. Si todavía no se recibe una respuesta satisfactoria, debe presentarse una queja directamente al Administrador.

- (c) Los informes deben presentarse por escrito utilizando el Formulario 2526, “Informe del Trabajador Sobre Condiciones Inseguras o Insalubres”. También se puede dar parte por teléfono, o en persona. Cuando se presenta un informe sin utilizar el formulario, éste debe incluir: (1) la fecha de la queja; (2) la ubicación y descripción específica de la condición insegura o insalubre; (3) la fecha en que se dio parte de la condición al nivel más bajo (de haber sido así) y a quién y (4) el nombre del reclamante o su representante, a quien se debe contactar para solicitar información adicional y a quien se le debe dar una respuesta. Al dar parte de la condición insegura e insalubre, los reclamantes o sus representantes debieran indicar si desean permanecer anónimos.
- (d) Los trabajadores llevarán a cabo el trabajo asignado, a menos que exista un riesgo claramente palpable de muerte inminente o daño físico grave relacionado con el desempeño del trabajo. En caso de peligro inminente, los trabajadores darán parte de la situación tan expeditamente como sea posible.”

El denunciante concluyó indicando que la ACP no obedeció o se negó a cumplir una disposición de la sección segunda del capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP que configura la práctica laboral desleal; siendo disposiciones el artículo 94 que aun siendo programático se concadena y se hace extensiva a la Sección 12.07 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, por tal motivo queda acreditada la violación de la Ley. (cfr.f.5)

III. POSICIÓN DE LA DENUNCIADA (ACP)

La ACP a través de su apoderada especial, licenciada Danabel R. de Recarey, contestó los cargos de PLD (fs.134-146).

La representante de la ACP, en cuanto al fondo de la denuncia presentada por el trabajador Hercilio Almanza, que la carta fechada 1 de agosto de 2018, por el entonces vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos, el señor Francisco Loaiza, no constituye una práctica laboral, ni es violatoria de la sección 12.07 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales, pues lo actuado es conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de la ACP que señala que el Administrador puede delegar parcialmente sus potestades en el Subadministrador y en otros funcionarios o trabajadores de la Autoridad, de acuerdo con la reglamentación respectiva. (cfr.f.188)

Indica la representante de la ACP que, en el desarrollo de este artículo 22, el artículo 8 del Acuerdo No.19 de 15 de julio de 1999, por el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Deslinde de Responsabilidades de la ACP, establece que el Administrador podrá delegar parcialmente sus funciones no privativas a funcionarios, trabajadores y trabajadores de confianza de las oficinas y departamentos correspondientes, de acuerdo a la materia antes de que se trate. Que la precitada norma es del siguiente tenor literal:

“Artículo 8: El Administrador podrá delegar parcialmente sus funciones no privativas en los funcionarios,

trabajadores, o trabajadores de confianza de las oficinas y departamentos correspondientes, de acuerdo a la materia que se trate.”

Continuó explicando que, el artículo 6 del comentado reglamento establece las funciones privativas del Administrador, a saber:

“Artículo 6: Son funciones privativas del Administrador:

1. Informar a la Junta Directiva, con la periodicidad que ella requiera, sobre el desarrollo de las actividades y proyectos de la Autoridad, y sobre la ejecución de los demás aspectos su presupuesto.
2. Aprobar el pago de las indemnizaciones a terceros por daños y perjuicios sufridos por estos con motivo de accidentes en la navegación por el Canal, siempre que el monto de la respectiva indemnización no exceda la suma de quinientos mil balboas (B/.500,000.00).
3. Aprobar el pago de las indemnizaciones y reclamaciones por motivos diferentes a los contemplados en el numeral 2 de este artículo, siempre que no exceda la suma de quinientos mil balboas (B/.500,000.00) por incidente. El Administrador podrá delegar la facultad de aprobar los pagos de estos reclamos, siempre que no excedan de la suma de B/.5,000.00 por reclamante.
4. Absolver las consultas que le formule la Junta Directiva en cuanto a fijación de peajes, derechos y tasas en razón del tránsito por el Canal y servicios conexos que presta la Autoridad.
5. Proponer a la Junta Directiva proyectos de decisiones, resoluciones y medidas que estime necesaria para la mejor administración de la Autoridad.
6. Nombrar, sujetos a la ratificación de la Junta Directiva, a los jefes de las oficinas principales.
7. Asistir, con derecho a voz, a las reuniones de la Junta Directiva, salvo aquellas que, a discreción de ésta, deban celebrarse sin su presencia.
8. Proponer a la Junta Directiva la estructura operativa y administrativa de la Autoridad.”

Continuó explicando la apoderada especial de la Autoridad, queda claro entonces, que el asunto que nos ocupa, es decir, dar respuesta a una queja sobre condiciones de trabajo inseguras o insalubres, no se incluye entre las funciones privativas del Administrador y, en consecuencia, puede ser delegada. (cfr.f.189-190)

Además, la actuación de la ACP es igualmente conforme a la Sección 3.04 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales que señala que cuando quiera que dicha convención identifique a un designado específico del Empleador, dicha identificación también se refiere a su designado debidamente autorizado. La precitada sección de la Convención Colectiva es del siguiente tenor:

“Sección 3.04. DESIGNADOS OFICIALES DE LA ADMINISTRACIÓN. Cuando quiera que esta Convención identifique a un designado específico del Empleador, dicha identificación también se refiere a su designados debidamente autorizado.”

Continuó explicando que, en el caso que nos ocupa el Administrador delegó la queja de seguridad presentada por el señor Almanza al vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos, quién es el responsable final de los programas de seguridad en la ACP, dada la potestad que le

confiere la precitada norma reglamentaria, por lo que el señor Loaiza estaba debidamente autorizado para emitir la respuesta. Así pues, se observa claramente en las primeras líneas de la carta de respuesta suscrita por el señor Loaiza visible a foja 15 del expediente que está dando respuesta a la carta de 6 de julio de 2018, dirigida al Administrador, la cual le fue remitida a su oficina para su atención, como bien lo permite el artículo 8 del Acuerdo No.19 de 15 de julio de 1999, por el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Deslinde de Responsabilidades de la ACP. (cfr.f.190)

Concluye la representante de la ACP, que lo actuado por la ACP, en cuanto a que el Administrador dada la potestad que le confieren las normas anteriormente descritas, haya delegado la respuesta de una queja sobre condiciones inseguras o insalubres al vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos, quien es el responsable final de los programas de seguridad en la ACP, no ha violado ninguna normativa aplicable, ni constituye la causal de práctica laboral desleal enunciada ni ninguna otra causal de las contempladas en el artículo 108 de la Ley Orgánica. (cfr.f.194)

Finalmente, reiteró a la JRL su solicitud que declare que la ACP no ha cometido práctica laboral desleal y que se desestime los remedios solicitados por el denunciante.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

Esta denuncia emana de una inquietud elevada por el Señor Hercilio Almanza representante sindical del PAMTC a través del formulario 2526 – Informe de prácticas/condiciones inseguras o insalubres. Esta denuncia fue atendida por el señor Eduardo Vargas, supervisor de la Unidad de Seguridad e Higiene Industrial, sin embargo, la respuesta obtenida por el señor Almanza no satisfizo su inquietud y remitió su informe al señor José Rivera, el entonces gerente ejecutivo de Recursos Humanos, supervisor inmediato del señor Vargas. El licenciado Rivera contesta el 24 de abril de 2018 y esta respuesta tampoco satisfizo al señor Almanza.

La respuesta del señor Rivera indica que ya había solicitado al señor Rafael Domínguez que investigara el hecho denunciado por el señor Almanza. Agrega en su nota, el señor Rivera, que tanto el gerente de la División de Mantenimiento de Flotas y Equipo (OPM), el señor José Ramírez y el señor José Ventocilla, encargado de seguridad, salud e higiene de la división OPM habían dado seguimiento a la denuncia elevada por el señor Almanza.

El señor Almanza al no obtener la respuesta esperada la Convención Colectiva de la Unidad negociadora de los Trabajadores No Profesionales establece en su sección 12.07 – **“CONDICIONES DE TRABAJO INSEGURAS O INSALUBRES** en su acápite (b) Si el problema de salud o seguridad sigue sin resolverse, o si no se recibe una respuesta satisfactoria al nivel en el cual se dio parte de la condición, el trabajador o el RE debe dar parte de la condición a un nivel más alto. Si todavía no se recibe una respuesta satisfactoria, debe presentarse una queja directamente al Administrador”. El señor Almanza así lo hizo. Sin embargo, recibió una respuesta a su denuncia emitida por el señor Francisco Loaiza, entonces vicepresidente ejecutivo de Recursos Humanos.

El señor Almanza consideró que la respuesta debió haber sido emitida directamente por el señor Administrador como está pactado en la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, pero el Administrador de la Autoridad del Canal de Panamá

basado en el Reglamento de Organización y Deslinde de Responsabilidades de la ACP se establece que:

“Artículo 8: El Administrador podrá delegar parcialmente sus funciones no privativas en los funcionarios, trabajadores, o trabajadores de confianza de las oficinas y departamentos correspondientes, de acuerdo a la materia que se trate.”

Los argumentos presentados por el señor Almanza sustentan una violación al contrato colectivo mas no a uno de los acápite del Artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal que describe taxativamente que constituye una práctica laboral desleal para la ACP bajo la sección Segunda – Relaciones Laborales Capítulo V de la Ley Orgánica.

El sistema laboral especial apoyado en su Ley Orgánica, Reglamentos y demás aspectos legales establece dos vías procesales para que el trabajador o su representante exclusivo o sindicato presenten su disconformidad contra la ACP.

Bajo la Sección Segunda del capítulo V- Administración de Personal y Relaciones Laborales específicamente bajo la Sección Segunda – Relaciones Laborales de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá se crea la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. Específicamente en su Artículo 111 se establece esta Junta con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, así como de resolver conflictos laborales que estén bajo su competencia.

En el **Artículo 113** se enuncian sus competencias privativas:

1. Establecer sus reglamentaciones.
2. Resolver disputas sobre negociabilidad.
3. Resolver estancamientos en las negociaciones.
4. Resolver las denuncias por prácticas laborales desleales.
5. Reconocer, certificar y revocar

Por otro lado, el **Artículo 108** lista los actos que se consideran una práctica laboral desleal por parte de la Autoridad del Canal de Panamá:

1. Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda, de conformidad con las disposiciones de la presente sección (artículos 94 al 117).
2. Alentar o desalentar la afiliación...
3.
4.
5.
6.
7.
8. No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.

En contraste la segunda vía está descrita en el Artículo 2 de la Ley Orgánica donde se define la queja como “cualquier reclamo por parte de un trabajador de una unidad negociadora o de un representante exclusivo sobre asuntos relativos al empleo de aquél, o el que formula el trabajador, el representante exclusivo o la Autoridad, por presunta violación, mala interpretación o aplicación de esta Ley o de cualquier norma práctica, reglamento o convención colectiva, que afecte las condiciones de empleo.

El señor Almanza eleva su denuncia basada en el numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, pero sustenta su denuncia en la

violación del Artículo 94 de la Ley Orgánica del Canal de Panamá. En este sentido la Corte Suprema de Justicia en innumerables decisiones ha señalado que la violación enunciada debe identificar la normativa que se alega violada y lo limita a los artículos de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia han enfatizado en sus decisiones que el Artículo 94 siendo una norma programática que tan solo enuncia los derechos y deberes de las partes, no es base para interponer por si sola una práctica laboral desleal. Es la opinión de la JRL que el denunciante debió encaminar su disconformidad a través del procedimiento negociado de queja y no a través de una denuncia de práctica laboral desleal.

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

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no ha incurrido en la causal de práctica laboral desleal No. 8 del Artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, denunciada en su contra por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC) dentro de la denuncia por PLD-02/19.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos 94, 108, 113, 114 y demás concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Artículos 3, 12 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales vigente al 30 de septiembre de 2019.

Notifíquese,

Lina A. Boza A.
Miembro Ponente

Manuel Cupas Fernández
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Fernando A. Solórzano A.
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial