

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, uno (1) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

DECISIÓN N°2/2024

**Por la cual se resuelve la Disputa sobre Negociabilidad NEG-02/19
presentada por el Panama Area Metal Trades Council
contra la Autoridad del Canal de Panamá**

I. ANTECEDENTES

El Panama Area Metal Trades Council (en adelante PAMTC), certificado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante JRL) como uno de los componente del Representante Exclusivo (en adelante RE) de la Unidad de Trabajadores No Profesionales de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante UN) y actuando en su representación, presentó el 28 de febrero de 2019 ante la JRL, solicitud de resolución de disputa de negociabilidad con la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), para negociar, conforme al artículo 11 de la Convención Colectiva de la UN (en adelante Convención Colectiva), la propuesta de negociación presentada por PAMTC, relacionada con el traslado temporal del trabajador Gerardo Ríos, capataz de construcción y mantenimiento de Corozal Oeste a Pedro Miguel. (f.1)

Explicó que la implementación de la cuestión en disputa se refiere a que las partes deberán:

- “1. Negociar que el señor Ríos se reporte a trabajar en el edificio 55 de Corozal Oeste, en donde iniciará su jornada de trabajo a las 0700 horas.
2. Negociar que una vez ahí, la Administración pondrá a disposición Ríos un vehículo oficial en que se trasladará hacia el edificio 8 de Pedro Miguel.
3. Negociar que a más tardar 30 minutos antes de la llegada la media jornada del señor Ríos (es decir 30 minutos antes de las 11:00), el señor Ríos podrá trasladarse en el vehículo oficial hacia el edificio 550 de Corozal Oeste, para tomar su media hora de almuerzo.
4. Negociar que una vez completado su periodo de almuerzo, el señor Ríos podrá trasladarse en el vehículo oficial hasta el edificio 8 de Pedro Miguel.
5. Negociar que a más tardar 45 minutos antes de completarse su jornada (1445), el señor Ríos se trasladará hacia el edificio 550 de Corozal Oeste, en donde terminará su jornada de trabajo a las 1530horas.” (f.2)

Mediante las notas JRL-SJ-413/2019 y JRL-SJ-414/2019, ambas de 7 de marzo de 2019, se hizo de conocimiento de las partes que, la solicitud de disputa sobre negociabilidad presentada, había sido repartida a la miembro Lina A. Boza A., como miembro ponente de manera temporal y que fue identificada como NEG-02/19 (f.24) y a la ACP se le comunicó que contaba con quince días calendario para presentar su contestación a la JRL (f.25).

La ACP remitió a la JRL primero, vía facsímil, el 22 de marzo de 2019 y luego, el 25 de marzo de 2019 el original de su contestación, cumpliendo con el término prescrito para ello (fs.26-47, 48-59 y reversos).

Mediante Resuelto No.81/2019 de 1 de abril de 2019, la JRL programó la audiencia de la disputa de negociabilidad para el 19 de junio de 2019, a las nueve de la mañana, en las oficinas de la JRL y ambas partes fueron notificadas (f.60 y reverso).

El 5 de abril de 2019 la licenciada Danabel R. de Recarey presentó poder especial que le fue conferido por el representante legal de la ACP, para comparecer al proceso arriba enunciado, como apoderada especial. (f.63).

Que mediante Decreto Ejecutivo No.2 de 8 de mayo de 2019 se designó a la licenciada Nedelka Navas, como miembro de la JRL en reemplazo de la licenciada María Isabel Spiegel de Miró, quien asumió la ponencia del caso, razón por la cual mediante Resuelto No.106/2019 de 24 de mayo de 2019, la JRL suspendió la audiencia fijada para el 19 de junio de 2019 y se reprogramó la misma para el 10 de septiembre de 2019, a la misma hora, la cual fue posteriormente suspendida.

Que mediante Resuelto No.23/2020 de 18 de noviembre de 2019, se programó la audiencia para el día cinco (5) de diciembre de 2019, a las nueve de la mañana. (f.82)

El 5 de diciembre de 2019 se inició la audiencia del proceso, con la participación de los miembros Nedelka Navas Reyes (Ponente), Mariela Ibáñez de Vlieg, Lina A. Boza, Carlos Rubén Rosas y Manuel Cupas Fernández y las partes representadas, el PAMTC por los señores Ricardo Basile y Rolando Tejeira y la ACP por la licenciada Danabel R. de Recarey (f.91).

En la audiencia las partes presentaron sus alegatos iniciales, el PAMTC (fs.131-133) y la ACP (fs.133-136), sus pruebas documentales y testimoniales, (fs.92-120); finalmente, las partes expusieron sus argumentos de cierre, el PAMTC (fs.141-143) y la ACP (fs.143-145), tal como consta en la transcripción incorporada al expediente (fs.131-145) de acuerdo al informe secretarial de 21 de agosto de 2020 (f.146).

Mediante informe secretarial de la JRL de 3 de julio de 2020, la Secretaria Judicial hace constar que en virtud de las medidas y controles sanitarios dictados por el Ministerio de Salud, en relación al coronavirus COVID-19, los miembros de la JRL de la ACP dispusieron, entre otras medidas, el cese de labores del personal y miembros en las oficinas de la JRL-ACP y la suspensión de todos los términos judiciales en los procesos de competencia de la JRL-ACP, a través de las Resoluciones Administrativas No.15-18-21-24-25-29 y 32, desde el 16 de marzo hasta el 15 de julio de 2020, inclusive. (fs.121-130).

II. ARGUMENTOS DEL REPRESENTANTE EXCLUSIVO (PAMTC)

El RE, representado por el PAMTC, en su solicitud de revisión de la disputa sobre negociabilidad (fs.1 a 7), explicó que el desacuerdo surge en la posición de la ACP, plasmada en la carta de 31 de enero de 2019, en la que se le indicó al sindicato que la propuesta específica de negociación que fue presentada por el PAMTC mediante la carta de 24 de enero de 2019, relacionada con el traslado temporal del trabajador Gerardo Ríos, capataz de construcción y mantenimiento de Corozal Oeste a Pedro Miguel, no respondía a aspectos negociables sobre el cambio propuesto por la ACP. (cfr.f.1)

Además, en su carta de 31 de enero de 2019, la ACP calificó la propuesta del PAMTC como improcedente y no negociable, acogiendo la Administración a la sección 11.05 de la Convención Colectiva de los trabajadores No profesionales y, en consecuencia de ello, el PAMTC presentó esta disputa de negociabilidad ante la JRL. (cfr.f.1)

El PAMTC en su nota enviada el 24 de enero de 2019, propuso negociar los siguientes puntos como medidas adecuadas aplicadas al trabajador, quien se vio afectado por la decisión de la Administración de cambiarlo de estación de trabajo, lo que entre otras cosas conlleva para el trabajador trasladarse a una distancia más lejana para reportarse a trabajar y para retornar a

su hogar una vez culmina su jornada de trabajo, lo que trae como consecuencia para él mayor costos de transporte y movilización, mayor tiempo de traslado de su residencia a su trabajo y viceversa, todo como consecuencia de la decisión de la administración de cambiarlo de estación de trabajo, quedando como propuesta de negociación lo siguiente:

- “1. Negociar que el señor Ríos se reporte a trabajar en el edificio 55 de Corozal Oeste, en donde iniciará su jornada de trabajo a las 0700 horas.
2. Negociar que una vez ahí, la Administración pondrá a disposición del señor Ríos un vehículo oficial en el que se trasladará hacia el edificio 8 de Pedro Miguel.
3. Negociar que a más tardar 30 minutos antes de la llegada la media jornada del señor Ríos (es decir 30 minutos antes de las 11:00), el señor Ríos podrá trasladarse en el vehículo oficial hacia el edificio 550 de Corozal Oeste, para tomar su media hora de almuerzo.
4. Negociar que una vez completado su periodo de almuerzo, el señor Ríos podrá trasladarse en el vehículo oficial hasta el edificio 8 de Pedro Miguel.
5. Negociar que a más tardar 45 minutos antes de completarse su jornada (1445), el señor Ríos se trasladará hacia el edificio 550 de Corozal Oeste, en donde terminará su jornada de trabajo a las 1530horas.” (f.2)

Indicó que, por tratarse de una propuesta específica de negociación, cada uno de los puntos propuestos por el PAMTC deberá ser negociado por las partes según lo establece el procedimiento de negociación intermedia para las negociaciones iniciadas por la Administración que fue acordado dentro de la sección 11.03 de la CC.

Como fundamento de derecho, el representante del PAMTC citó los artículos 101 y 102.2 de la Ley Orgánica de la ACP, artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales, las secciones 11.01, 11.02, 11.03, 11.05 de la Convención Colectiva de los trabajadores no profesionales.

Con su escrito presentó como pruebas documentales las copias de las cartas de 10 de enero de 2019, 17 de enero de 2019, 18 de enero de 2019, 22 de enero de 2019, 23 de enero de 2019, 24 enero de 2019, 31 de enero de 2019, todas visibles a folios 8-17.

Durante el acto de audiencia el PAMTC, representado por el señor Ricardo Basile, presentó el alegato inicial, sus pruebas y objeciones y alegatos finales y señaló que, a su juicio, es fácil identificar en el expediente cuál fue el cambio que la Administración propuso implementar para un trabajador y es fácil de identificar, dentro de la propuesta de negociación que presentó el Sindicato, que el RE lo que presentó fueron medidas adecuadas aplicadas al trabajador porque considerábamos que el trabajador iba a ser afectado de forma adversa por la implementación de la decisión que había tomado la Administración. (cfr. f.131)

Indicó que “son situaciones como estas, señores miembros, las que se recogen en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, específicamente en el numeral 2, que establece con claridad a nuestro juicio meridiano, que es un asunto negociable entre la Administración y todo RE, los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la Administración a lo que se refiere el artículo 100 de la Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones.” (f.131)

Continuó señalando que “a menos que tales decisiones solo tengan un efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo, tal cual se puede observar, tanto en el escrito de solicitud de revisión que el Sindicato presentó de manera oportuna ante la Junta, como en las pruebas que acompañan a esa solicitud de revisión, a foja 8 del expediente, ustedes podrán observar que la ACP inicia una negociación intermedia a través de una carta fechada 10 de enero de 2019, en la que le notifican al punto de contacto designado al Representante Exclusivo, reitero foja 8 del expediente, lo siguiente. “Se requiere el cambio de estación de trabajo del siguiente colaborador de la Unidad de Construcción y Mantenimiento de

Exteriores del Pacífico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles Nombre: Gerardo Ríos, Cambio Requerido Estación de trabajo actual Corozal Estación de trabajo nueva Pedro Miguel, desde el 21 de enero de 2019 hasta el 30 de septiembre de 2019” (f.131)

Señaló que al modificar el lugar en el que un trabajador va a prestar su servicio o va a llevar a cabo sus funciones, definitivamente es una modificación o un cambio a una condición de trabajo y es, justamente, lo que ocurrió en el caso del trabajador Gerardo Ríos, por tratarse de un cambio en una condición de trabajo de un trabajador, cuyo impacto o efecto es más que de poca importancia, de acuerdo al artículo 102 de la Ley en concordancia con el artículo 11 de la Convención Colectiva, es un tema o un asunto negociable. Continuó indicando que “...Este es el único proceso que tiene como objetivo que la Junta evalúe el cambio, evalúe la propuesta y determine si la propuesta del Sindicato es o no negociable. Los otros casos a los que ha hecho referencia nuestra contraparte y uno era solamente un intento de PLD si, a juicio nuestro, era para que se revisara la legalidad de ese cambio por otros elementos que se aportaron y que no vienen a este caso, pero para lo relativo a la negociabilidad de una propuesta, este es el único proceso que hay y nosotros no faltamos a la verdad cuando declaramos en la solicitud de revisión, que no había otro caso por este mismo tema.” (f.132)

Explicó que la propuesta planteada buscaba que el trabajador pueda llegar donde siempre llegaba y una vez allí con un vehículo de la empresa se le permitiese trasladarse a donde lo necesitaban y que se hiciera lo mismo cuando él iba a almorzar, de regreso y de vuelta y que se hiciera lo mismo cuando él tenía que retirarse finalmente de su jornada. Hizo énfasis en que eso era una propuesta inicial, esto si la ACP se hubiese sentado a negociar con ellos, obviamente hubiese sufrido modificaciones, se hubiese discutido, se hubiese cambiado y se hubiese llegado a un acuerdo, pero tomarle una foto, una propuesta inicial, decir que esa propuesta lo que estaba estableciendo es un privilegio, en vez de haberse sentado en la mesa, discutirla, ajustarla y poder darle al trabajador una medida adecuada para mitigar las afectaciones, manteniendo el derecho de la Administración de que ese trabajador fuese a donde lo necesitaban, hubiese llevado a feliz término de este caso. (cfr.f.132)

Concluyó señalando que un pronunciamiento de la Junta sobre este tema, es sumamente importante porque ese cambio, que es nuestra posición que sí lo afectó, lo sigue afectando y el empleado necesita que esos sindicatos negocien las medidas adecuadas aplicadas a él, producto de la decisión de la Administración. Así que una decisión de la Junta en este sentido, no solamente es oportuna, sino que es urgente para no dejar en indefensión a un trabajador al que no se le ha permitido que su Sindicato negocie en su nombre, como es su derecho, según la Ley Orgánica de la ACP.”

III. POSICION DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (ACP)

Al contestar la solicitud de revisión de la disputa de negociabilidad NEG-02/19, la ACP explicó en su escrito (fs.48-52 y reversos) que, mediante notificación escrita del 10 de enero de 2019, el señor Wilfredo Yau, gerente interino de la Sección de Mantenimiento de Instalaciones y Obras Civiles, le comunicó al punto de contacto designado del M/MTC respecto al traslado temporal del señor Ríos del área de Corozal a Pedro Miguel, a partir del 21 de enero hasta el 30 de septiembre de 2019. En esa notificación, el señor Yau explicó las razones por las cuales la Administración requería realizar el traslado del señor Ríos. De tal modo, queda por sentado que la ACP cumplió con su deber de brindar el previo aviso al M/MTC según lo establecido en la Sección 11.03 (a) de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales, con la finalidad de que el representante exclusivo revisara la notificación y comunicara si consideraba que la misma representaba un cambio (mayor del mínimo) y una afectación adversa para el trabajador, acorde con la sección 11.03 (b). (cfr.f.48)

La representante de la ACP indicó que “al adentrarnos en la propuesta presentada por el señor Basile, observamos que la misma se enfoca en que la Administración asigne un vehículo oficial, a disposición del señor Ríos, para su traslado durante varias instancias de su jornada laboral, incluyendo el inicio, receso y finalización de sus labores, desde Corozal Oeste a Pedro Miguel y viceversa, lo cual se consideró improcedente, toda vez que la nueva estación de trabajo del señor Ríos sería Pedro Miguel y, por ello, como toda acción similar a esta, el trabajador debe trasladarse por sus propios medios.”(f.49 y reverso)

Agregó que, ante la notificación de implementar la decisión de la Administración, se esperaba que el PAMTC presentara una solución ante la posible afectación adversa de dicha decisión. Muy por el contrario, el poner a disposición del señor Ríos un vehículo oficial como una exclusividad para su traslado, tendría un impacto en el ambiente laboral, por la percepción de preferencias de la Administración frente a él y la desmotivación que pudiera ocasionar entre los trabajadores que no gozan del tipo de privilegios al cual aspiraba el señor Basile en su propuesta. Además, como entidad del Estado debemos velar porque los recursos se manejen de manera apropiada, por lo que acceder a la propuesta del señor Basile supondría que el señor Ríos, además de tener un vehículo oficial asignado para su traslado cuando dicho recurso pudiera ser utilizado en las asignaciones oficiales, este no estaría cumpliendo con una jornada laboral de ocho (8) horas diarias como lo establecen nuestros reglamentos. (cfr.f.48-49)

Durante la audiencia la ACP, representada por la licenciada Danabel R. de Recarey, explicó que la ACP ha presentado un cúmulo de pruebas tendientes a demostrar la verdad de los hechos alegados en el proceso, incluyendo no solamente lo estrictamente relacionado a la solicitud de negociar presentada por el PAMTC, sino también hacia toda una serie de procesos tendientes a presentar la asignación temporal que, por motivo de capacitación, como una represalia al trabajador y no como un esfuerzo de la Administración en el marco de un entrenamiento cruzado, no solo para los capataces, sino también para los supervisores. (cfr.f.143)

Continuó señalando que el tema de la capacitación en las asignaciones temporales está debidamente sustentado en las normativas de la ACP, incluyendo el Manual de Personal que, en su capítulo 430, subtítulo 5, norma las asignaciones temporales y la utilización de las mismas por motivo de capacitación, numeral 4-b. Demostrando que este tipo de movimiento es normal en la entidad y que, igualmente, se encuentra en la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, en su artículo 14 Adiestramiento y Desarrollo, en la utilización de estas asignaciones temporales por motivo de capacitación está en la sección 18-14, d-2 de la Convención Colectiva. (cfr.f.143)

Continuó señalando que el Sindicato ha hecho toda una serie de aseveraciones en sus alegatos finales en base a sus argumentos que ni alegan, ni prueban en el expediente y se ha concentrado en hacer ver que por la ACP cumplir con los procedimientos, está aceptando tácitamente las afectaciones alegadas y no demostradas por la contraparte. No obstante, no logra desvirtuar que sus propuestas específicas no fueron dirigidas al impacto e implementación como lo requiere el procedimiento, porque lo que no se puede debatir es el derecho de la Administración de asignar trabajo. Tampoco logra desvirtuar que desde un principio se intenta anular la decisión de la Administración y ello permite a la ACP declarar no negociable las propuestas. (cfr.f.143-144)

Agregó que nos enfocamos ahora en las propuestas del Sindicato y reiteramos que dichas propuestas no van dirigidas al impacto de implementación, pues se enfocan en que la Administración asigne un vehículo oficial a disposición del señor Ríos para su traslado, durante varias instancias de su jornada laboral desde Corozal Oeste hasta Pedro Miguel y viceversa, lo cual se consideró improcedente, toda vez que la nueva estación de trabajo del

señor Ríos sería Pedro Miguel y, por ello, como toda acción similar a esta, el trabajador debía trasladarse por sus propios medios. (cfr.f.144)

Agregó que, en este caso, la posición de la ACP ha sido que este traslado temporal responde al derecho privativo que tiene la Administración de dirigir a los trabajadores y asignarles trabajo, lo cual conlleva la facultad de terminar el trabajo y las tareas inherentes al mismo. Los puestos a los cuales debe asignarse el trabajo y los trabajadores específicos que deben realizarlo y la forma, lugar y período de tiempo programado para ejecutar el trabajo. Ello es así porque, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica, el RE solo podría solicitar la negociación de los procedimientos que se utilicen para implementar la decisión por la cual se ejerce ese derecho; así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador de verse afectado adversamente por tales decisiones, a menos que esas decisiones solo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo. Es decir, únicamente sería negociable el impacto y la implementación de las decisiones de la Administración que emanan del ejercicio de su derecho de asignar trabajo. Por consiguiente, aceptar que el señor Ríos siguiera reportándose a trabajar en el Edificio 550 de Corozal Oeste, para luego trasladarse durante varias instancias de su jornada en un vehículo oficial hacia Pedro Miguel y viceversa, como lo propuesto en la carta del Sindicato, iría en contra de uno de los derechos irrenunciables de la Administración y, reiteramos, es una propuesta dirigida a la decisión y no al impacto y la implementación. Así pues, la ACP, de conformidad con lo establecido y referido por la normativa para entrar en un proceso de negociación, determinó que la propuesta presentada por el señor Basile no es negociable y se acogió a la sección 11.05 de la Convención Colectiva que establece lo siguiente "la ACP se reserva el derecho a declarar no negociable cualquier propuesta, contrapropuesta del RE negarse a negociar al respecto."(cfr.f.144)

Expresó que el PAMTC señala que no discute la decisión de la ACP, no obstante, podemos concluir que, desde etapas incipientes del proceso, el PAMTC apuntaba a la negociación de la decisión de la Administración, lo cual es contrario a lo que establece nuestra normativa. Lo anterior lo podemos validar desde su primer escrito, fechado 17 de enero de 2019, mediante el cual se solicita negociar el cambio propuesto, no el impacto, el cambio propuesto lo cual se mantuvo y se puede validar a través del resto de las cartas y actuaciones del Sindicato que buscan mantener la estación de reporte en Corozal y la anulación de la decisión de la Administración. (cfr.f.144)

La apoderada de la Administración concluyó señalando que la ACP ha actuado en apego a la Ley y los reglamentos pertinentes cumpliendo con los procedimientos establecidos y se acoge, como lo permite la sección 11.05 de la Convención Colectiva a declarar no negociable la propuesta del PAMTC. Por lo que solicitó, respetuosamente, a la Junta que desestime la disputa de negociabilidad identificada como NEG-02/19 presentada por el PAMTC. (cfr.f.145)

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES (JRL)

Según puede observarse, la siguiente disputa surge como consecuencia de la negativa de la Administración a negociar la propuesta de negociación presentada por el PAMTC, en su condición de Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales, en repuesta a la comunicación visible a folio 8 del expediente mediante la cual la ACP puso en conocimiento del punto de contacto de M/MTC, la necesidad de un cambio de estación de trabajo del colaborador Gerardo Ríos como Capataz de Construcción y Mantenimiento de Exteriores del Pacífico (NTEM-P) de la sección de Mantenimiento y Obras Civiles, frente a lo cual el sindicato solicitó el suministro de información relativa a

este cambio y, posteriormente, presentó propuesta de negociación que fue considerada como un asunto no negociable por parte de la Administración.

Es importante señalar en cuanto a los procedimientos de revisión de Disputas de Negociabilidad que la JRL se remite a dos aspectos fundamentales que son:

- 1- Si el asunto o tema es o no un asunto negociable.
- 2- Si la ACP tiene o no el deber de negociar.

Para evaluar estos aspectos es necesario remitirnos a las normas que regulan la materia. El artículo 100 de la Ley Orgánica en su artículo 100 establece los derechos privativos de la administración tal como se lee a continuación:

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. (énfasis de la JRL-ACP)

Por su parte el artículo 102 de la Ley Orgánica señala que:

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. (énfasis de la JRL)

En este sentido es claro que la asignación de trabajo es de aquellas facultades conferidas a la Administración en el artículo 100 de la Ley Orgánica, como también que el artículo 102 de la Ley Orgánica establece que son negociables 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.

En este sentido sobra indicar que la CSJ en fallo de 3 de abril de 2023, se ha pronunciado respecto a las disputas de negociabilidad y la necesidad de una interpretación conjunta de las normas.

“...De la norma previamente transcrita se infiere que si bien es cierto, la Administración del Canal de Panamá tiene derecho a asignar cuál va a ser el trabajo que se establecerá a sus colaboradores, tomar decisiones en cuanto a las contrataciones de terceros y determinar cuál va a ser el personal necesario para llevar a cabo las actividades **relacionadas con el mantenimiento, funcionamiento y operatividad del Canal de Panamá, la realidad es que dicha normativa no puede analizarse de forma aislada respecto a lo dispuesto en el artículo 102 de la propia Ley Orgánica de la ACP (Ley19/1997).**” (énfasis de la JRL)

En estrecha relación con lo anterior, también reiteradamente ha señalado la CSJ qué debe entenderse por condiciones de trabajo y en fallo de 5 de abril de 2023 señaló lo siguiente:

“...En este orden de ideas, tenemos que la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, define en su artículo 2, las condiciones de empleo como las “Políticas, prácticas y asuntos de personal, establecidos por esta Ley, los reglamentos, las convenciones colectivas, o por cualquier otro instrumento idóneo, que afectan las condiciones de trabajo, salvo lo que expresamente excluye esta Ley.”

Por su parte, debe apuntarse que si bien, el término condiciones de trabajo no se encuentra definido, ni en la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, ni en ninguno de sus reglamentos, vale la pena remitirnos a la definición que al respecto brindó el respetado autor Martín Valverde en su obra Glosario de empleo y relaciones laborales, quien indicó que las condiciones de trabajo son los “aspectos del contenido del contrato de trabajo que se refieren al modo, tiempo y lugar de la prestación del trabajo y de la remuneración recibida a cambio.”

En ese orden de ideas, es importante para la determinación de la negociabilidad establecer el grado de afectación que la decisión de la Administración implica, es decir, lograr establecer si esa decisión tiene o no un impacto de más que de poca importancia en las condiciones de trabajo.

Respecto a este punto es importante señalar que figura a folio 11 del expediente nota de 22 de enero de 2019 mediante la cual el sindicato responde a nota de 18 de enero de 2019 del ingeniero Wilfredo Yau, Gerente Interino de la sección de Mantenimiento de Instalaciones y Obras Civiles, en la que el RE pone en conocimiento de la ACP lo siguiente:

“además en su carta usted también señaló que la asignación de trabajo es un derecho privativo de la Administración y que únicamente sería negociable su impacto e implementación, siempre y cuando signifique una desmejora o pérdida de una condición de empleo o de trabajo del trabajador, que en este caso, es el señor Gerardo Ríos, capataz de construcción y Mantenimiento, para quien la Administración ha propuesto cambiar temporalmente de estación de trabajo, del edificio 550 en Corozal Oeste al edificio 8 en Pedro Miguel hasta el 30 de septiembre de 2019.

Al respecto tengo a bien hacer de su conocimiento lo siguiente:

1. Cambiar de estación de trabajo al señor Ríos, de Corozal Oeste a Pedro Miguel, conlleva para el trabajador trasladarse a una distancia más lejana para reportarse a trabajar, lo que trae como consecuencia para el trabajador, mayores costos de transporte y movilización y mayor tiempo de traslado.
2. En adición a lo anterior, el señor Ríos no ha sido capacitado, familiarizado ni informado sobre los deberes y responsabilidades del puesto al que será trasladado, ni

tampoco se le ha explicado ni informado sobre la asignación que deberá cumplir en su nueva estación de trabajo

3. ...”

En este sentido, las pruebas en el expediente entre otras, nota de 10 de enero de 2019 suscrita por Wilfredo Yau (f. 8); nota de 18 de enero de 2019 suscrita por Wilfredo Yau (f.10); nota de 23 de enero de 2019 suscrita por Wilfredo Yau (f. 14); nota de 31 de enero de 2019 (f. 19) suscrita por Wilfredo Yau, prueban que la decisión de la Administración de cambiar la estación de reporte del señor Gerardo Ríos, es de aquellos asuntos que la Ley Orgánica considera negociables, al afectar al trabajador en cuanto **al tiempo y lugar** de la prestación del servicio, en ese sentido advierte la JRL, que el RE inicialmente manifestó a la ACP, con amplitud y claridad, aquellos aspectos que afectaban adversamente al trabajador y que constituyen, a criterio de esta Junta, *un cambio de más que de poca importancia que requería ser negociado*, habiéndose establecido con suficiencia los cambios adversos que el cambio de estación de reporte conlleva para el trabajador, en este caso respecto al horario de trabajo, al lugar de trabajo, incluyendo las variaciones en el horario de almuerzo y el tiempo destinado para ello.

Por otro lado, debe indicar la Junta que en el expediente tampoco consta que fue argumentado o sustentado, por parte de la Administración de la Autoridad del Canal, la posición que este asunto no fuera negociable, enfatizando que la ACP en su parte medular señaló *que esperaban que el sindicato propusiera la solución al cambio y que uno de los aspectos de impacto que se referían al traslado a su nueva estación de reporte fuera asumido por el trabajador por sus propios medios.* (cfr. f.19)

En cuanto al segundo aspecto de este proceso que guarda relación con el deber de negociar de la ACP, debemos indicar que la propuesta inicial del sindicato, según observa la Junta, está directamente relacionado con aquellos puntos que generaban una afectación adversa al trabajador y que habían sido especificados previamente por el RE y, por lo tanto, debe ser negociada, recordando que el proceso de negociación es inherente a las partes, confiriéndose mutuamente la oportunidad de intercambiar, evaluar propuestas y contraer compromisos formales, prevaleciendo siempre el principio de buena fe.

Es imprescindible que las partes se adhieran a los principios y procedimientos establecidos en las normas aplicables que ofrece el régimen laboral especial, las cuales están diseñadas para la construcción de relación laboral robusta y de respeto en la empresa más importante para el país.

Finalmente, debe mencionar la JRL que, aun cuando este proceso se inicia con la comunicación al punto de contacto para el cambio sobre la base de una necesidad operacional, en la fase de alegatos la ACP se refiere: *“a la situación establecida en este caso como un esfuerzo de la Administración en el marco de un entrenamiento cruzado, no solo para los capataces, sino también para los supervisores. El tema de la capacitación en las asignaciones temporales está debidamente sustentado en las normativas de la ACP, incluyendo el Manual de Personal, que en su capítulo 430, subtítulo 5, norma las asignaciones temporales y la utilización de las mismas por motivo de capacitación, numeral 4-b. Demostrando que este tipo de movimiento es normal en la entidad y que igualmente se encuentra en la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, en su artículo 14: Adiestramiento y Desarrollo, en la utilización de estas asignaciones temporales por motivo de capacitación está en la sección 18-14, d-2 de la Convención Colectiva.”* (f.143)

Debe indicar la Junta que las pruebas aportadas en el expediente **desdican** que la decisión administrativa comunicada al punto de contacto mediante la nota de 10 de enero de 2019, y

que textualmente señala lo siguiente “*el señor Gerardo Ríos como Capataz de Construcción y Mantenimiento posee amplia experiencia en los trabajos de reacondicionamiento de esclusas y en trabajos estructurales que serán necesarios desarrollar en las esclusas de Pedro Miguel. Entre algunas de las asignaciones se incluye reforzar las actividades de esclusas relacionadas con los preparativos para los próximos trabajos de reacondicionamiento en Pedro Miguel (mayo de 2019 y en Miraflores julio de 2019).*” (f. 8); haya sido originada en el marco de un entrenamiento cruzado, amparado en la Convención Colectiva como ha argumentado la apoderada judicial de la ACP, todo lo actuado por la ACP de manera preliminar a la presentación de la disputa, indica que esta disputa se encuadró en la adopción de una decisión administrativa conforme a las facultades privativas de la ACP contenidas en el artículo 100 de la Ley Orgánica y que, de manera colateral, determina la negociabilidad del impacto e implementación de la decisión cuando hay una afectación adversa de más que de poca importancia como en el presente caso.

Por otro lado, si fuera el caso que el traslado del trabajador se refería a un entrenamiento cruzado, así debió quedar consignado en la comunicación inicial de la ACP al representante exclusivo; anota la Junta por demás, que los artículos de la CC, cuya aplicación invoca la ACP, se refieren a la facultad discrecional de la ACP de realizar asignaciones temporales, más no se refiere en ninguno de sus artículos a “*las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por esa decisión discrecional*” como manda la Ley Orgánica.

Por otro lado, esta Junta cuyo propósito es el de “promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, así como resolver los conflictos que están bajo su competencia...” (artículo 113) debe observar a las partes la necesidad de revisar sus prácticas de negociación y la necesidad que propuestas y contrapropuestas en las mesas de negociación cumplan el propósito por el que ha sido establecido, por un lado de mantener condiciones de trabajo adecuadas y, por el otro, permitir el funcionamiento apropiado del Canal.

Un aspecto importante para considerar en las negociaciones es que, al declararse la negociabilidad de un tema, las partes no deben entender que la negociación esta circunscrita a las propuestas presentadas por cualquiera de ellas; en la negociación, las partes pueden explorar distintas posibilidades para lograr un acuerdo satisfactorio, *sin perder de vista que lo que procura la norma es mitigar el perjuicio adverso que se causa al trabajador.* Al final es la habilidad de los negociadores, su conocimiento del tema y la claridad en sus planteamientos y, por supuesto, la buena fe lo que permite arribar a un acuerdo.

En este mismo sentido y con un fin estrictamente académico, es oportuno manifestar que de conformidad con el numeral 3 del artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales que establece el principio de buena fe en las negociaciones “ninguna de las partes podrá ser obligada o compelida a aceptar una propuesta o hacer concesión alguna”; la imposibilidad de un acuerdo frente a un asunto negociable, debe ser resuelto por la JRL a través de un estancamiento en las negociaciones que puede ser invocado por cualquiera de las partes, para que la Junta pueda evaluar las últimas mejores ofertas en la mesa de negociación y su procedencia, aspecto tendiente a garantizar que no se desconozca el legítimo derecho a negociación que tienen las partes en relación a situaciones que la Ley manda negociar.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que es NEGOCIABLE el traslado del trabajador Gerardo Ríos.

SEGUNDO: Que existe el DEBER DE LA ACP de NEGOCIAR, la propuesta del RE.

Fundamento de Derecho: Artículos 100 a 102 de la Ley Orgánica; Capítulo IV. Negociación Colectiva del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá; Artículo 11 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales y Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad-Acuerdo N°6 de 5 de abril de 2000 de la Junta de Relaciones Laborales de la ACP.

Notifíquese y cúmplase,

Nedelka Navas Reyes
Miembro Ponente

Lina A. Boza A.
Miembro

Manuel Cupas Fernández
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Fernando A. Solórzano A.
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial