

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019).

DECISIÓN No.19/2019

Denuncia por práctica laboral desleal No. PLD-21/15
Presentada por el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe en
contra la Autoridad del Canal de Panamá

I. COMPETENCIA DE LA JUNTA

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

El artículo 113, numeral 4 de la Ley Orgánica de la ACP, otorga competencia privativa a esta JRL para resolver las denuncias por prácticas laborales desleales, y el numeral 4 del artículo 2 del Reglamento de Denuncias de Prácticas Laborales Desleales de la JRL, aprobado mediante Acuerdo No. 2 de 29 de febrero de 2000, establece que es facultad de una organización sindical interponer una denuncia por tal razón. Por su parte, el artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP describe taxativamente las conductas que se consideran prácticas laborales desleales por parte de la administración de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante la ACP).

II. ANTECEDENTES DEL CASO

El día 21 de noviembre, el señor Roderick Córdoba, trabajador de la ACP, se presentó ante el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe con la intención de presentar una denuncia contra la Gerente Ejecutiva de la División de Administración de Proyectos de Construcción, por considerar que su evaluación de desempeño anual fue llevada de manera incorrecta. Ese mismo día 21 de noviembre de 2014, el señor Iván Vergara, en su condición de representante sindical de la organización laboral denominada Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe (en adelante, el SCPC), organización sindical debidamente reconocida y certificado por esta Junta como uno de los componentes del representante exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales, giró una nota dirigida a la señora Dálida Lasso, Gerente Ejecutiva de la División de Administración de Proyectos de Construcción de la ACP, donde le expuso sobre los objetivos de la evaluación de desempeño, las fallas que a su juicio se han cometido en el procedimiento para documentar la evaluación del desempeño, y los resultados específicos de la evaluación del desempeño del señor Córdoba durante el año fiscal 2014 (foja 7). En esta nota, el señor Vergara solicitó que se adoptasen los correctivos pertinentes en atención a lo que dispone el Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP.

El día 11 de diciembre de 2015, la señora Dálida R. de Lasso dio respuesta a la nota de 21 de noviembre de 2014, en cuanto a la reclamación en la evaluación del desempeño del trabajador Roderick Córdoba, para el año fiscal 2014, en cuanto al no cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP. La señora de Lasso indicó que la queja presentada por el señor Vergara se interpuso de manera extemporánea, no obstante a ello, brindó las explicaciones del caso. La señora Lasso negó que la ACP haya incumplido las normativas aplicable, y luego de manifestar que posterior a la sesión de planificación del desempeño y a lo largo del período de evaluación del año fiscal 2014, el supervisor del señor Córdoba sostuvo varias reuniones de intercambio y seguimiento con el trabajador, en las que se le indicó que no estaba cumpliendo con los deberes y responsabilidades de su puesto ni con las expectativas relacionadas al aseguramiento de la calidad de las obras. Manifestó además que en dichos intercambios, se le advirtió al trabajador que su trabajo no era satisfactorio y que debía mejorar para no obtener una calificación de “N” (Necesita mejorar). Agregó que sin embargo, al final del ciclo de evaluación, y a pesar de las sesiones de retroalimentación, el trabajador Roderick Córdoba no logró mejorar varios aspectos de su desempeño. Sostuvo que la ACP cumplió con el procedimiento de evaluación del desempeño del Sr. Córdoba en apego a lo establecido en el Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP.

Luego de comunicar la intención de presentar una práctica laboral desleal, y de que se girara nota de respuesta a esta intención, el día veintiséis (26) de mayo de dos mil quince (2015), el señor Iván Vergara, en su condición de representante del SCPC, presentó ante esta Junta, una denuncia por práctica laboral desleal (en adelante PLD) contra la ACP por la supuesta violación del numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica (fojas 2-3), en representación del señor Roderick Córdoba, con número de identificación patronal 2759802, por la conducta adoptada por la Gerente Ejecutiva Encargada de la División Administrativa de Proyectos de Construcción de la ACP, señora Dálida de Lasso.

Posterior a la culminación de la fase de investigación, la JRL, a través de la Resolución No.44/2016 de 10 de mayo de 2016 (fojas 91 y s.s.), resolvió no admitir la denuncia de práctica laboral desleal presentada por el SCPC, por considerarla que fue presentada fuera del término reglamentario para interponer este tipo de denuncias.

El SCPC, por conducto de su presidente, el señor Daniel Pallares, anuncia recurso de apelación en contra de la Resolución No.44/2016, a través de la nota No. P-03613 de 30 de mayo de 2016, presentada ante la JRL en tiempo oportuno el día 31 de mayo de 2016. La JRL admitió el recurso de apelación y lo concedió en el efecto devolutivo.

La Sala III de la Corte Suprema de Justicia, como tribunal de apelación de las decisiones de la JRL, revocó la Resolución No.44/2016 de la JRL con fecha de 10 de mayo de 2016, mediante la Resolución de 23 de octubre de 2017 (fojas 149-156), y en consecuencia, ordenó su admisión.

A través del Resuelto No.54/2018 de 19 de diciembre de 2017, la JRL notificó a las partes el reingreso de la denuncia por práctica laboral desleal, y concedió a

la ACP el término de 20 días calendarios para contestar los cargos de práctica laboral desleal.

El Administrador de la ACP, Ing. Jorge Luis Quijano, extendió poder a la Lcda. Eleonor R. Maschkowski, como apoderada judicial para el trámite de esta denuncia de PLD, escrito de poder que presentó ante el Notario Octavo de Circuito de Panamá, Lic. Víctor Manuel Aldana, el día 1 de noviembre de 2017 (foja 117).

El día 10 de enero de 2018, la Lcda. Maschkowski presentó la contestación a los cargos, en tiempo oportuno, a través de escrito visible a foja 161 y s.s.

III. POSICIÓN DEL DENUNCIANTE

El señor Iván Vergara, representante sindical del SCPC alega que la Gerente Ejecutiva Encargada de la División Administrativa de Proyectos de Construcción de la ACP se extralimitó en sus funciones, cometió abuso de autoridad y violó la Ley Orgánica de la ACP y sus Reglamentos, cuando llevó de manera incorrecta la evaluación del desempeño del trabajador Roderick Córdoba.

Según el SCPC, cuando el oficial evaluador del señor Córdoba, el señor Rogelio Robles, le hizo entrega al señor Córdoba de la planificación y evaluación del desempeño del año fiscal 2014, y que la misma no contaba con nota alguna que indicase que de parte del señor Córdoba, hubo alguna deficiencia en su desempeño laboral durante ese período. El denunciante indicó que los estándares universales de desempeño específicos de una evaluación parcial que comprende un período mínimo de 90 días pero que no abarca el ciclo completo de evaluación, que en la ACP se hacen normalmente entre la fecha inicial y la fecha final, esto se realiza con la finalidad de poder indicarle al empleado donde está bien, pero también donde hay áreas que debe reforzar o mejorar; y se debe dejar constancia escrita y firmada por ambas personas, en la Sección IV de dicho documento de evaluación.

El señor Vergara agrega que en el caso del señor Córdoba, no existe ni una, ni dos constancias que reflejen dicho acercamiento, de retroalimentación o desmejoramiento en su desempeño laboral en el año fiscal 2014, haciendo la salvedad, que no las hay ni en 90 días y mucho menos en 180 días después de inicio del período. Agrega que el formulario donde se plasma la evaluación del desempeño del Sr. Córdoba para el año fiscal 2014 solo contiene una leyenda en la sección de comentarios que no refleja su fecha, pero que puede deducirse que es del 21 de octubre de 2014, debido a que el señor Córdoba culminó el período anterior con buena evaluación. El denunciante alega que de acuerdo al Manual de Personal de la ACP, al evaluador le corresponde dar el resultado final de la evaluación oficial utilizando todas las evaluaciones parciales que se le han hecho al empleado durante el ciclo de evaluación. Y que en esta parte de la evaluación del señor Córdoba fue omitida por el evaluador, manifestando tener una profunda preocupación debido a que la evaluación final del señor Córdoba fue “N” (Necesita mejorar).

Según el denunciante, la evaluación del desempeño del señor Córdoba llevada a cabo por los supervisores y gerentes de la ACP, para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2013 al 30 de septiembre de 2014, viola lo estipulado en el Capítulo 620 del Manual de Personal, lo que constituye, según el denunciante, una infracción al artículo 94, al numeral 5 del artículo 95, y a los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, así como del literal F del subcapítulo 2, y los numerales 2, 3 y 4 del subcapítulo 3 del Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP.

Como remedios solicitados, el SCPC le pide a la JRL que:

1. Que se reconozca los pagos que dejó de percibir en la relación al bono de productividad y las 80 horas de gratificación.
2. Que se investigue el proceder de la señora Dálida Lasso, con relación a este caso ya que a todas luces muestra un alto grado de desconocimiento de las leyes y normas; y se hagan los correctivos.
3. Que se corrija las evaluaciones de desempeño del señor Córdoba, para beneficio de la empresa y sus empleados.
4. Que se publique el resultado en todos los tableros informativos para conocimientos de todos los interesados.

IV. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

En su escrito de contestación de esta denuncia de PLD en contra de la ACP, la apoderada judicial de la ACP manifestó lo siguiente:

PRIMERO: Que el SCPC fundamenta en su denuncia por PLD que la ACP ha infringido disposiciones contenidas en la Sección Segunda “Relaciones Laborales” del Capítulo V “Administración de Personal y Relaciones Laborales” de la Ley Orgánica, específicamente, el artículo 108, los numerales 1 y 8.

SEGUNDO: La acusación presentada en esta ocasión por el SCPC, en forma de una PLD, resulta importante indicar que las causales de una PLD por parte de la ACP, se vinculan exclusivamente con conductas desplegadas por representantes de la Administración que resulten o den lugar a las lesiones o infracción descritas en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

TERCERO: En la denuncia presentada por el SCPC, el tema objeto del reclamo no constituye una causal de PLD de aquellas en la que podría incurrir la ACP, de acuerdo con la disposición legal indicada. La precitada falta refiere al incumplimiento de disposiciones contenidas en el Capítulo V, Sección Segunda de la Ley Orgánica, concerniente a las relaciones laborales. Como las disposiciones que se señalan como incumplidas en este caso, no son parte de la referida sección, sino del MPACP¹, no corresponden a la práctica identificada.

CUARTO: El argumento presentado por el señor Vergara, sobre la presunta violación del artículo 94 y el numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica, debemos indicar que este artículo, por tener un carácter programático, es decir, que no contiene derechos ni obligaciones que puedan ser violentados o incumplidos, recoge un postulado o enunciado rector o de propósito dentro del régimen laboral de la ACP, por lo que mal puede acusarse de haber sido

¹ Manual de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá

vulnerado o incumplido por la ACP, y no puede dar lugar a la práctica laboral desleal que se aduce.

QUINTO: En los hechos planteados como fundamento de la denuncia, se indica que los supervisores del señor Córdoba desconocen el MPACP o pretenden pasar por encima de la norma, ya que el nuevo período de evaluación de desempeño, se ha cometido los mismos errores, violando el Capítulo 620 del Manual de Personal y los Artículos 94 y 95 de la Ley Orgánica.

SEXTO: Aun cuando el señor Córdoba presentó una queja formal sobre su evaluación de desempeño del 2014, extemporánea, según los términos establecidos en la Sección 9.11 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales, la misma fue atendida.

SÉPTIMO: Las deficiencias en el desempeño del señor Córdoba le fueron informadas a lo largo del período de evaluación del 2014, y debido a eso, se le indicaron los aspectos de su desempeño y conducta que debía mejorar, y se le proporcionó seguimiento y retroalimentación, de manera que el trabajador contara con las guías e indicaciones necesarias para cumplir con sus expectativas de desempeño.

OCTAVO: Pese a las pautas que le fueron propuestas en las retroalimentaciones brindadas a lo largo del período de evaluación 2014, el desempeño del señor Córdoba no mejoró, por lo que obtuvo la calificación de “Necesita Mejorar”, al finalizar el período, en los factores de productividad y eficiencia, y de responsabilidad e iniciativa.

NOVENO: Debido a la disconformidad del señor Córdoba, la señora Lasso se reunió con el precitado, a efectos de escuchar los planteamientos y reclamaciones que este tuviese a bien presentar. En dicha reunión, la señora Lasso se comprometió a revisar el proceso que se había seguido y como resultado se confirmó que los oficiales evaluadores y revisores de la evaluación de desempeño, habían cumplido con el procedimiento establecido en el Capítulo 620 del MPACP; no obstante, se determinó que se modificaría el factor de Responsabilidad e Iniciativa, más este cambio no impactó la calificación final de “Necesita Mejorar”, otorgada al señor Córdoba.

DÉCIMO: En razón de todo lo señalado, resulta pertinente enfatizar que la evaluación de desempeño del señor Córdoba fue conforme las expectativas que le fueron establecidas y comunicadas al inicio del periodo de evaluación 2014 y al procedimiento y criterios establecidos para evaluar su desempeño. Por consiguiente, en la revisión de todos los elementos relacionados con los planteamientos de esta denuncia y la actuación de la Administración en este caso, vemos que no existe ninguna irregularidad en el proceso de evaluación del desempeño llevado a cabo.

UNDÉCIMO: Es importante dejar sentado que las calificaciones del desempeño no son objeto de reclamación por la vía del procedimiento negociado para la tramitación de quejas y tampoco por el de denuncia de práctica laboral desleal. De más está decir que no se han vulnerado los derechos del trabajador, la ACP ha actuado en apego a la normativa aplicable y en ninguna forma ha incurrido en ninguna de las prácticas laborales desleales establecidas en el Artículo 108 de la Ley Orgánica.

En el escrito de contestación de la denuncia, la apoderada judicial de la ACP hace énfasis en algunos elementos a tomar en cuenta. Entre estos temas, expone que en relación con lo manifestado por el denunciante de que la ACP ha incurrido en la infracción de lo estipulado en el Capítulo 620 del MPACP, lo que constituye una práctica laboral desleal conforme a lo que disponen los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, debido a que específicamente la evaluación del desempeño para el año fiscal 2014 del señor Córdoba, la ACP no documentó las sesiones de seguimiento y retroalimentación que se realizaron durante el procedimiento de evaluación, cuya información debía ser utilizada para arribar a la evaluación anual final del desempeño del trabajador, la Lcda. Maschkowski alegó que tal como se desprende de la documentación que reposa en el expediente, no se aportan elementos de juicio que apunten a práctica laboral desleal alguna, puesto que los temas que se tratan en este caso son asuntos de personal y no de la Sección Segunda del Capítulo Quinto de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la ACP aunado, y en estos insisten en que a todas luces la denuncia de PLD es extemporánea.

Agrega además que la denunciante no logra demostrar con sus argumentos que la situación del señor Córdoba relacionada con la evaluación de desempeño se ajusta a los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, y que es evidente que no explica dicha relación ni de qué manera la actuación de la Administración encaja en alguna de las conductas que constituyen una práctica laboral desleal por parte de la ACP. Adiciona en su argumento que el tema de evaluación de desempeño no constituye un derecho reconocido a los trabajadores de la unidad negociadora de Trabajadores No Profesionales en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica, cuya afectación puede dar lugar a la comisión de una PLD por parte de la ACP. Afirma que las prácticas descritas en los numerales 1 y 8 son conductas que no se observan en el presente caso, concerniente a asuntos de desempeño, y en ese sentido concluye que la evaluación de desempeño no es un tema recogido, desarrollado o tratado en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, lo que imposibilita una desatención normativa por parte de la Administración del Canal de Panamá, y que más bien son asuntos de Administración de Personal que están consignados en la Sección Primera del Capítulo V de la mencionada Ley Orgánica y desarrolladas por el Manual de Personal de la ACP. Esto es lo que señala el propio sindicato al relatar los hechos y presuntas violaciones que según a su entender dan lugar a una PLD. Señala, que en ese orden de ideas, el SCPC trae a colación como normas violadas por la ACP, el Capítulo 620 Sub Capítulo 2, literal F y Sub Capítulo 3, numeral 2, 3 y 4 del Manual de Personal.

La Lcda. Maschkowski sostuvo además que en lo que respecta al Artículo 94 y numeral 5 del Artículo 95 de la Ley Orgánica, deben indicar que el Artículo 94, como lo ha señalado la Sala Tercera en reiteradas ocasiones y que no se toma en cuenta por parte del SCPC, por tener dicha norma carácter programático; es decir, que no contiene derechos ni obligaciones que puedan ser violentados o incumplidos, recoge un postulado o enunciado rector o de propósito del régimen laboral de la ACP y de interpretación normativa, mal puede acusarse de haber sido vulnerado o incumplido por la ACP, y no puede dar lugar a la práctica laboral desleal que se aduce.

Con relación al numeral 5 del Artículo 95, de la Ley Orgánica de la ACP, la apoderada judicial de la ACP estima que la señora Dálida Lasso, atendió y escuchó al señor Córdoba, y la señora Lasso se comprometió a revisar el proceso que se había seguido, y como resultado de esta revisión se confirmó que los oficiales evaluadores y revisores de la evaluación de desempeño, habían cumplido con el procedimiento establecido en el Capítulo 620 del MPACP, no obstante, se determinó que se modificaría el factor de responsabilidad e iniciativa, más este cambio no impactó la calificación final de “Necesita Mejorar”, otorgada al señor Córdoba.

Luego de argumentar aún más sobre el tema de la extemporaneidad de la denuncia de PLD, la Lcda. Maschkowski concluyó manifestando que era evidente que la ACP no había interferido ni restringido los derechos del RE establecidos en el numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP. Concluyó además expresando que la ACP no incurrió en la práctica laboral desleal listadas en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, y solicitó que la JRL desestimase esta denuncia de PLD y negase todos los remedios solicitados por el SCPC.

V. DEL ACTO DE AUDIENCIA

La JRL estableció la fecha de audiencia para el día 26 de marzo de 2018 a las 8:30 a.m., a través del Resuelto No.69/2018 de 16 de enero de 2018 (foja 169). La audiencia tuvo lugar el día programado, el 26 de marzo de 2018. Estuvieron presente los miembros de la JRL: Mariela Ibáñez de Vlieg, Azael Samaniego, María Isabel Spiegel de Miró y Carlos Rubén Rosas, quien la presidió en su condición de Miembro Ponente. Por el SCPC, estuvo presente el señor Iván Vergara, y en representación de la ACP, la Lcda. Eleonore Maschkowski.

Luego de la presentación de los miembros a ambas partes del proceso, se expusieron los alegatos iniciales, los del SCPC recogidos en la transcripción de esta audiencia entre las fojas 257 y 258; y los de la ACP entre las fojas 258 y 261.

En cuanto a las pruebas que se presentaron el día de la audiencia, el SCPC se ratificó de las pruebas anteriormente presentadas que constaban ya en el expediente, mientras que la ACP sometió a la consideración de la JRL las pruebas que se detallan a continuación:

- ACP#1. Copia autenticada de una constancia de amonestación verbal, en el período de evaluación 2014.
- ACP#2. Copia autenticada de un informe de entrevista con Roderick Córdoba, preparado por la señora Dálida Lasso, con fecha de 22 de octubre de 2013.
- ACP#3. Copia autenticada de correo electrónico girado por el señor Rogelio Robles, dirigidos a JPinzón y DLasso, relativo a entrevistas realizadas los días 8 y 12 de noviembre con el señor Roderick Córdoba.
- ACP#4. Copias autenticada de correos electrónicos girados y recibidos por el Ing. Rogelio Robles, relativo al contrato del nuevo edificio de Topografía.

- ACP#5. Copias autenticadas de correos electrónicos girados y recibidos por el Ing. Javier Pinzón relativos al desempeño del señor Roderick Córdoba.
- ACP#6. Los deberes, responsabilidades y expectativas del señor Roderick Córdoba para el año 2014.
- ACP#7. Copia autenticada de cuadro donde documentan las reuniones privadas de evaluación y seguimiento del desempeño del Ing. Roderick Córdoba.
- ACP#8. Constancia de amonestación verbal con fecha de 22 de agosto de 2014, al señor Roderick Córdoba.
- ACP#9. Copia autenticada de las expectativas dadas a los inspectores en el año 2014.
- ACP#10. Copia simple del Capítulo 620 el Manual de Personal de la ACP que reglamenta el Sistema de Evaluación del Desempeño de la ACP.
- ACP#11. Copia simple de fallo de la Sala III de lo Contencioso Administrativo con fecha de 17 de noviembre de 2017.
- ACP#12. Copia autenticada de correo electrónico enviado por el Ing. Rogelio Robles al señor Roderick Córdoba.
- ACP#13. Copia simple de fallo de la Sala III de lo Contencioso Administrativo de la ACP con fecha de 27 de abril de 2009.

En cuanto a las pruebas testimoniales, el SCPC llamó a la señora Dálida Lasso y al señor Roderick Córdoba; mientras que la ACP solicitó la declaración de la señora Dálida Lasso. No hubo oposición por parte de la ACP sobre las pruebas presentadas por el SCPC, ni tampoco oposición del SCPC sobre las pruebas documentales ni testimoniales presentadas por la ACP.

El testimonio de la señora Dálida Lasso está recogido entre las fojas 266 a 282; y los del señor Roderick Córdoba, entre las fojas 283 a 289. Las partes presentaron los alegatos finales seguidamente, los del SCPC recogidos entre las fojas 290 y 291, y los de la ACP entre las fojas 291 a 293.

VI. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JRL

El presente caso gira en torno al reclamo presentado por el SCPC, como organización sindical representante del señor Roderick Córdoba, trabajador de la ACP en el puesto de Inspector de Obra NM-09, con número de identificación patronal (IP) 2759802, asignado en la División de Administración de Proyectos de Construcción de la Vicepresidencia Ejecutiva de Ingeniería y Administración de Programas de la ACP, en cuanto a la evaluación recibida por su desempeño durante el año fiscal 2014.

De los hechos reconocidos y probados durante el proceso, se entiende que al señor Córdoba se le informó el día 21 de octubre de 2014, que su evaluación anual de desempeño para el año 2014, había arrojado la calificación de “Necesita Mejorar”. El día 21 de noviembre de 2014, el representante sindical del SCPC, señor Iván Vergara, gira nota ante la señora Dálida Lasso, en su calidad de Gerente Ejecutiva de la División de Administración de Proyectos de Construcción de la ACP, con el propósito de denunciar que hubo deficiencias en el proceso de evaluación del desempeño del señor Roderick Córdoba, dado que en el formulario 1216 sobre Evaluación de Desempeño, no mostraba constancia escritas de las sesiones intermedias de

evaluación, sesiones de retroalimentación, donde se le debía anunciar al señor Córdoba, que su desempeño no alcanzaba el nivel de satisfacción esperado para el puesto, y que si no mejoraba, recibiría una calificación de “Necesita Mejorar” o inferior a esta.

Que no obstante, la ACP considerar que la queja que estaba presentando el SCPC era extemporánea, la señora Dálida Lasso hizo una revisión de la evaluación del desempeño del señor Córdoba, lo que permitió que se le emitiera una nueva calificación, que aunque mejoraba la calificación en el estándar universal de Responsabilidad e Iniciativa, cuyo resultado pasó de “Necesita Mejorar” a “Satisfactorio”, dicho cambio no influyó en cambio alguno a la calificación general del año, que quedó en la categoría de “Necesita Mejorar”.

El SCPC consideró que las fallas y omisiones de documentar en el formulario de evaluación de desempeño, las reuniones de retroalimentación y advertencia al trabajador Roderick Córdoba, constituyen una práctica laboral desleal por parte de la ACP en contra de aquel trabajador, y denuncia a la agencia por las infracciones de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, junto a los artículos 94, y al numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP, así como la infracción del literal F del Subcapítulo 2 y los numerales 2, 3 y 4 del Subcapítulo 3, del capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP.

La ACP por su parte considera que el tema objeto del presente reclamo no constituye una causal de PLD de las cuales pueda la ACP incurrir; que en relación a las violaciones de los artículos 94 y numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP, en cuanto al primero de esos artículos, este ha sido declarado tanto en la JRL como en Sala III de la Corte Suprema de Justicia en atribuciones como tribunal de apelación de la JRL, como una norma programática, que no contiene derechos ni obligaciones, por lo que no puede dar tránsito a que sirva como fundamento para la comisión de una PLD. Y en cuanto a la violación del numeral 6 del artículo 95 de la Ley, sostienen que la ACP no ha pasado por encima de lo que estipula el Capítulo 620 del Manual de Personal, a lo contrario, difieren en cuanto a los hechos expuestos por el sindicato al sostener que durante el año fiscal 2014 de la ACP, se dieron numerosas conversaciones entre el Ing. Córdoba y el Ing. Robles, supervisor de éste, que giraban en torno al desempeño del señor Córdoba, y que atendieron su reclamo de finales del año 2014, provocando una nueva calificación de evaluación de desempeño que se le comunicó al señor Córdoba en el mes de marzo de 2015. Con ello, se atendió su queja, la misma fue analizada y a pesar de hacer ajustes a la evaluación del desempeño del Sr. Córdoba, esta no varió en su calificación final. Niegan que se haya constituido las prácticas laborales desleales que se les acusa que han ocurrido.

Establecida la controversia, en los términos expuestos anteriores, corresponde a esta Junta resolverla. Antes de valorar los aspectos de fondo de la controversia, esta Junta desea pronunciarse sobre algunos aspectos que fueron manifestados por la apoderada judicial de la ACP en su escrito de denuncia. El primero de ellos es el referente a la extemporaneidad. En los antecedentes de esta decisión, hicimos la explicación de los aspectos más

importantes en torno a los hechos relevantes de esta denuncia, y a los aspectos procesales manejados durante el trámite de este proceso en la JRL. En dicho recuento, expusimos que a través de la Resolución No.44/2016 de 10 de mayo de 2016, esta Junta, con el voto unánime de todos sus miembros, consideró que la presente denuncia había sido interpuesta fuera de término, y por lo tanto, no admitió la denuncia. No obstante, el denunciante, haciendo uso de los derechos procesales que le concede la Ley, anunció y sustentó en término oportuno, recurso de apelación contra la Resolución No.44/2016 de 10 de mayo de 2016 y logró que, por el voto unánime de los magistrados que componen la Sala III de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal de apelación a las decisiones de esta Junta, se revocaron los efectos de la Resolución No.44/2016 de 10 de mayo de 2016, expedida por la JRL, y ordenó la admisión de la presente denuncia en su resolución con fecha de 23 de octubre de 2017. Es por ello, que el tema de la extemporaneidad es un tema analizado, visto y resuelto, a nivel de nuestro tribunal de apelación, constituye ley del proceso, por lo que lo único que le corresponde a esta Junta es acatar la decisión de la Sala III de que la denuncia fue puesta en término oportuno.

Sobre el otro tema que desea referirse la JRL es si el SCPC interpuso o no una queja para dilucidar esta reclamación, antes de iniciar el presente proceso de denuncia de PLD. Si bien es cierto, la ACP no ha alegado expresamente que con la presentación de la queja formal, quedaba automáticamente imposibilitado el SCPC de reclamar la conducta de la ACP a través del procedimiento de denuncia por práctica laboral desleal, esta Junta intuye que ese es el sentido de esa manifestación. En cuanto a ello, coincide la JRL que el SCPC no pudo instaurar una queja formal, para reclamar la falta de observación a las disposiciones pertinentes del Capítulo 620 del Manual de Personal, porque este tipo de reclamaciones está expresamente excluidas del procedimiento negociado para la tramitación de quejas, por voluntad de ambas partes, mediante el literal (i) de la sección 9.05 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales, efectiva al 30 de enero de 2007 al 30 de septiembre de 2015, vigente al momento de suceder la presente controversia, la cual establece lo siguiente:

“SECCIÓN 9.05. Los asuntos excluidos de este procedimiento de tramitación de agravios (quejas) son los relativos a:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...

9. Las evaluaciones de desempeño;

10. ...” (Resaltado nuestro)

Tampoco procede la presentación de quejas a través del procedimiento administrativo, procedimiento que ha sido instaurado en el Capítulo X – Quejas y Apelaciones del Reglamento de Administración de Personal de la

ACP, entre los artículos 168 a 184 de dicho reglamento. En el artículo 168 del Reglamento de Administración de Personal se establece un sistema para la presentación de quejas sobre asuntos que afecten las condiciones de trabajo; y define que pueden utilizar este sistema, los trabajadores de confianza permanentes y los trabajadores permanentes que no están cumpliendo un período de prueba, cuando se tratan de asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas.

No obstante, el artículo 169 de ese Reglamento, en su numeral 11, excluye del sistema las evaluaciones de desempeño, al establecer lo siguiente:

“Artículo 169. Se excluyen del sistema:

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...
- 11. Las evaluaciones de desempeño.**
12. ...” (Resaltado nuestro)

Ni el Ing. Córdoba, ni el SCPC podía reclamar por medio de la vía de quejas, la evaluación de desempeño obtenida en el año 2013, por lo tanto carece de fundamento el tratar de influenciar que la JRL emita una decisión, advirtiendo de que se había presentado previamente una queja formal, y esta había sido ya resuelta. Esto lo reconoce la propia apoderada judicial de la ACP al manifestarlo en el ordinal undécimo del escrito de contestación de la denuncia. Lo que sí hubo, fue una reclamación administrativa, que en su momento fue atendida por la Gerente Ejecutiva de la División de Administración de Proyectos de Construcción de la Vicepresidencia Ejecutiva de Ingeniería y Administración de Programas de la ACP. No obstante, la solución brindada por la Ing. Lasso a la reclamación de la evaluación del desempeño del Ing. Córdoba, no llenó las expectativas del trabajador.

En cuanto a la decisión de fondo de la presente controversia, la JRL es del criterio que el SCPC no ha probado las infracciones que alega. Si bien es cierto, a pesar que las normas vigentes de administración de desempeño que se encuentran plasmadas en la Sección (3) Control del Desempeño, del Subcapítulo 3, Proceso de Administración del Desempeño del Capítulo 620 Sistema de Administración del desempeño del Manual de Personal de la ACP (foja 210), no fueron acatadas al pie de la letra en la evaluación del desempeño del Ing. Córdoba del año 2013, estas omisiones a las formalidades no son del grado tal que se consideren lo suficientemente graves para indicarle a esta Junta, que la calificación brindada al trabajador fue caprichosa, o al margen de la realidad.

En este sentido, es prudente resaltar que la subsección (b) de la Sección 3 del Subcapítulo 3 del Capítulo 620 del Manual de Personal establece la obligación de celebrar al menos una sesión de retroalimentación durante el

ciclo de evaluación y documentar en el Formulario de Planificación y Evaluación de Desempeño, la advertencia de que el empleado puede terminar el ciclo de valuación con una calificación de “necesita mejorar” o “no satisfactorio”, y los parámetros y/o las instrucciones para evitar dicha calificación. En el presente caso, existen pruebas que con el Ing. Córdoba, no hubo solo una, sino varias sesiones de retroalimentación relacionadas con el desempeño esperado de este trabajador. En su declaración ante la JRL, el Ing. Rogelio Robles, supervisor del Ing. Roderick Córdoba, a pregunta de la investigadora de la Junta de *“Se le proveyó al empleado de reuniones de retroalimentación, en caso afirmativo indique fecha, quienes participaron, que se le comunicó, apuntes”*, el Ing. Robles contestó:

“De buena fe siempre estuve dispuesto, y así lo hice, a conversar con el ingeniero Córdoba e indicarle en cuales aspectos de su desempeño estaba teniendo fallas, de forma tal de que pudiese mejorarlas y siempre me puse a su disposición. Sí se le proveyó al empleado de reuniones de retroalimentación el 26 de noviembre de 2013, 5 de diciembre de 2013, 17 de enero de 2014, 24 de enero de 2014, 18 de marzo de 2014, 25 de abril de 2014, 1 de agosto de 2014, 22 de agosto de 2014 y también durante la auditoría de ISO que comenzó el 28 al 30 de julio de 2014, y por último el 21 de octubre de 2014, que fue el día de la entrega de la evaluación de desempeño del año fiscal 2014...”

En la prueba ACP #7, que es un cuadro preparado por el Ing. Rogelio Robles, donde se recogen las reuniones privadas de evaluación y seguimiento al desempeño de este trabajador durante el año fiscal 2014. En dicho cuadro (foja 201) se refleja que el día 18 de marzo de 2014, hubo una reunión intermedia para la evaluación de desempeño y seguimiento de las expectativas entre Roderick Córdoba y Rogelio Robles. El cuadro también refleja que hubo reuniones entre supervisor y supervisado relacionadas con el desempeño del Ing. Córdoba los días 25 de abril de 2014 y 1 de agosto de 2014.

Y, aunque no existen pruebas en el expediente de que la ACP cumplió con lo dispuesto en la subsección (c) de la Sección 3 del Subcapítulo 3 del Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP con la obligación de que luego de la sesión de retroalimentación se le debía dar al Ing. Córdoba una notificación por escrito de desempeño no satisfactorio con acuse de recibo, las pruebas anteriormente señaladas que el Ing. Córdoba estaba advertido de su bajo desempeño, que había recibido ya dos Amonestaciones Verbales producto del bajo rendimiento en su desempeño, y deficiencias en el cumplimiento de sus tareas; y que hubo especial atención tanto de su supervisor Ing. Rogelio Robles, así como del Gerente Encargado de Administrador de Proyectos, Ing. Javier Pinzón, y de la misma Gerente Ejecutiva de la División, la Ing. Dálida Lasso en monitorear el progreso del Ing. Córdoba. Las pruebas ACP#1, ACP#2, ACP#3, ACP#4, ACP#5, ACP#7, ACP#8 y ACP#9 así lo demuestran.

Igualmente, las pruebas ACP#2, ACP#3 y ACP#4 demuestran que se le brindó al Ing. Córdoba de asistencia y guías corregir sus deficiencias, y también que se le brindó la oportunidad razonable para mejorar su desempeño antes de que él recibiese la evaluación de “no satisfactoria”.

Además de ello, la JRL coincide con la ACP que a pesar de no haber un procedimiento para atender específicamente las reclamaciones relacionadas con la evaluación del desempeño, la ACP, por conducto de la Gerente Dálida Lasso, atendió la reclamación del Ing. Córdoba, por la vía administrativa, y permitió correctivos en su evaluación final de desempeño. Con todo esto se descarta que se haya probado la restricción del derecho que tiene el trabajador de procurar solucionar sus conflictos laborales con la Administración, siguiendo los procedimientos aplicables establecidos en la Ley, los reglamentos y las convenciones colectivas. Se rechaza este cargo.

En cuanto a la supuesta violación del artículo 94, debido al defectuoso cumplimiento del procedimiento que establece los Subcapítulos 2 y 3 del Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP, la JRL tiene las siguientes consideraciones. Recientes fallos de la Sala III de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia han reafirmado el criterio que no puede haber violación del artículo 94, por revestir este un carácter programático, es decir que no concede derecho ni obligaciones. En la resolución con fecha de 10 de enero de 2019, que resolvía el Recurso de Apelación presentado por el SCPC en contra de la Resolución No.123/2018 de 25 de abril de 2018, emitida por la JRL dentro de la denuncia de PLD-09/18, la honorable Sala III de la Corte Suprema de Justicia declaró:

*“... De igual manera, le asiste la razón a la Administración del Canal de Panamá, cuando señal que el denunciante no puede invocar como vulnerado el artículo 94 de la Ley 19/1997 de 11 de junio, cuando resulta ser una norma de carácter programática que sólo se limita a establecer normas relativas al régimen especial, aunado al hecho que, **la misma no describe derechos y obligaciones que por sí solas se hayan podido alegar como violadas...**”*

Igualmente, en la resolución con fecha de 20 de septiembre de 2018, que resolvía el Recurso de Apelación presentado por el SCPC en contra de la Resolución No.06/2017 de 22 de marzo de 2018, emitida por la JRL dentro de la denuncia de PLD-06/14, esta misma honorable Sala III de la Corte Suprema de Justicia declaró:

“...Además, para sustentar su postura invoca el recurrente, entre otros, el artículo 94 de la Ley Orgánica, el cual resulta una norma de naturaleza programática que no consagra derechos ni obligaciones, razón por la cual concluimos que no han sido transgredidas ninguna de las normas alegadas...” (Subrayado de la Junta).

Ambas resoluciones citadas van cónsonas con la decisión también adoptada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia el 1 de marzo de 2018, dictada en la apelación presentada contra la Resolución N°160/2017 de 1 de agosto de 2017 expedida por la JRL; cuyo texto se reproduce a continuación:

“...Coincidimos con el criterio expresado por la Junta de Relaciones Laborales, que el recurrente no ha logrado acreditar la comisión de una práctica laboral desleal según los artículos 108 numeral 8 y 94 de la Ley 19 de 1997. ...

...En virtud de lo anterior, no resulta viable alegar la supuesta comisión de una práctica laboral desleal, por parte de la ACP, con sustento en el numeral 8 del artículo 108, en concordancia con el artículo 94 de la Ley 19 de 1997, ya que, el mismo no concede derechos ni obligaciones a ninguna de las partes por sí mismas. Por lo que la única manera que un hecho obtenga una declaración por parte de la Junta de Relaciones Laborales, acerca de la comisión de una práctica laboral desleal por parte de la Autoridad, alegando los derechos contenidos en el artículo 94, es que el mismo sea relacionado directamente con otra norma, que sí contenga derechos subjetivos susceptibles de ser violados, y que su relación sea en forma clara y directa; o que, de otro modo, la Junta de Relaciones Laborales haya decidido la causa utilizando como fundamento disposiciones distintas a la Ley, los reglamentos o las convenciones colectivas aplicables al régimen especial de relaciones Laborales de la ACP." (Subrayado de la JRL)

Es por ello que para que la infracción de una norma como el Manual de Personal tenga efectos suficientes para que se considere como una infracción de una norma que puede dar tránsito a la comisión de una práctica laboral desleal por parte de la ACP, esta infracción debe causar la restricción o interferencia de algún derecho, o el incumplimiento de alguna norma de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP. El denunciante, no ha elaborado sobre ello, y la JRL está imposibilitada de enmendar y suponer infracciones en los cargos de prácticas laborales desleales, tal como así lo ha declarado la Sala III de lo Contencioso Administrativo en ocasiones². Y de hecho, en cuanto a las infracciones del Manual de Personal de la ACP, este tampoco alcanza la categoría de "Reglamento" en los términos calificados por la Ley Orgánica en su artículo 2, que establece la definición para la propia ley como:

"Artículo 2. Para los efectos de esta Ley y los reglamentos, a menos que se usen de modo distinto o que en el contexto respectivo resulten con otro significado, las siguientes palabras y expresiones se entenderán con las definiciones consignadas en este artículo:

....

Reglamentos: Normas de carácter general o específico, aprobadas por la junta directiva de la Autoridad, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales..."

Toda vez que el denunciante no pudo vincular el incumplimiento de alguna disposición de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, esta Junta también rechaza el cargo de infracción del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

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

² Resolución con fecha de 24 de septiembre de 2010 que resuelve el Recurso de Apelación presentado por el Panama Area Metal Trades Council en contra de la Resolución No.3/2009 emitida por la JRL dentro del proceso PLD-12/07.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR no probadas las prácticas laborales desleales alegadas en contra de la Autoridad del Canal de Panamá en la denuncia de práctica laboral desleal identificada como PLD-21/15, instaurada por el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe.

ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR los remedios solicitados por el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos 2, 94, 95, 108, 113, 114 y demás concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; Artículo 169 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP, Artículo 84 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP; Artículo 9 del Convenio Colectivo de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales, Capítulo 620 del Manual de Personal de la ACP.

Comuníquese y cúmplase,

Carlos Rubén Rosas R.
Miembro Ponente

Lina A. Boza
Miembro

Manuel Antonio Cupas F.
Miembro

Mariela Ibáñez de Vlieg
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial