

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, seis (6) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

DECISIÓN No.27/2019

**Denuncia por práctica laboral desleal No.PLD-10/18
Presentada por el Panama Area Metal Trades Council en
contra la Autoridad del Canal de Panamá**

I. COMPETENCIA DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

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 Autoridad del Canal de Panamá (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

A inicio del mes de noviembre de 2017 se realizó la escogencia de los miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones, de la Vicepresidencia Ejecutiva de Operaciones de la ACP. Los trabajadores miembros del Comité de Riesgos escogieron a los señores Gabriel Góndola y César Subía como presidente y vicepresidente de dicho Comité.

Luego de la escogencia de los señores Góndola y Subía, el Capataz General de Construcción y Mantenimiento de la Sección, señor Agustín Chung, comunicó al presidente saliente de ese comité, el trabajador Carlos Flores, que la elección de los señores Góndola y Subía se había hecho contrario a las disposiciones del Memorando 2008-04 de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones con fecha de 1 de julio de 2008.

El día 16 de noviembre de 2017, el señor Gabriel Góndola, representante de la organización sindical denominada Panama Area Metal Trades Council (en adelante, el PAMTC), gira una nota dirigida al ingeniero Gustavo Rodríguez, Gerente de Mantenimiento y Obras Civiles de la ACP, por medio de la cual comunica la intención de presentar una denuncia por práctica laboral desleal en contra de la ACP, por tratar de hacer cumplir una norma o reglamento que

entra en conflicto con una convención colectiva (numeral 7), y por interferir, restringir y coaccionar a los trabajadores en el ejercicio de sus derechos, producto de la negativa del capataz Agustín Chung, de desconocer la elección del presidente y vicepresidente del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles. (fs.25-26)

El día 29 de noviembre de 2017, el ingeniero Gustavo Rodríguez brinda contestación escrita al señor Gabriel Góndola a la intención de presentación de una denuncia por práctica laboral desleal (PLD) en la que, entre otras cosas, brinda aclaraciones sobre los puntos expuestos por el PAMTC, en su correspondencia del día 16 de noviembre de 2017, y le solicita al señor Góndola que deponga su interés de presentar una práctica laboral desleal contra la ACP. (fs.28-30)

El día 5 de diciembre de 2017, el PAMTC, por conducto del señor Ricardo Basile, Secretario de Defensa de esa organización sindical, interpone una denuncia de práctica laboral desleal en contra de la ACP, por la supuesta infracción de los numerales 1, 4, 7 y 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, en concordancia con lo que disponen el numeral 6 del artículo 95, los numerales 1 y 3 del artículo 97 de la Ley, y la infracción de la Sección 12.05 del Convenio Colectivo de los Trabajadores No-Profesionales. (fs.1-30)

El día 24 de mayo de 2018, la JRL emite la Resolución No.138/2018 (f.97), en la que recomienda a las partes involucradas en esta denuncia de PLD, la utilización del procedimiento de mediación con el objeto de intentar llegar a un acuerdo para solucionar la presente disputa, y suspende el proceso. No obstante, mediante nota RHRL-18-248 (f.101), la gerente interina de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP, licenciada Dalva Arosemena, comunica a la JRL que la ACP había decidido declinar la sugerencia de mediación para la presente denuncia. A través del Resuelto No.162/2018 de 22 de junio de 2018, la JRL resuelve continuar el proceso. (f.104)

Mediante la Resolución No. 182/2018 con fecha de 27 de agosto de 2018, la JRL admite la presente denuncia, por haberse cumplido con los requisitos de forma, por haberse interpuesto en término oportuno y por encontrar mérito para llevar la denuncia a la siguiente instancia. (fs.113-122)

El Administrador de la ACP, ingeniero Jorge Luis Quijano designa a través de poder que consta a foja 124, a la licenciada Eleonor Maschkowski Lokee como apoderada judicial de la ACP en el presente proceso de denuncia de PLD. La licenciada Maschkowski presenta en término oportuno la contestación a los cargos por esta denuncia de práctica laboral desleal, en escrito interpuesto el día 9 de octubre de 2018 (fojas 128 y s.s.). La JRL, a través del Resuelto No. 13/2019 de 23 de octubre de 2018 establece el día 17 de diciembre de 2018, como fecha de audiencia para dirimir la presente denuncia de PLD, identificada con el número PLD-10/18.

Mediante escrito interpuesto el día 12 de diciembre de 2018, la licenciada Maschkowski solicita a la JRL que decida la presente denuncia de PLD de forma sumaria (fs.142-147), como lo dispone el artículo 20 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL. La JRL le corre traslado de esta solicitud al PATMC, a través del Resuelto No. 42/2019 de 14 de diciembre de 2018, y suspende la fecha de audiencia programada (foja 220).

El PAMTC, por intermedio del ingeniero Ricardo Basile, presenta escrito de oposición a la solicitud de decisión sumaria interpuesta por la ACP en término oportuno (fojas 225-227).

La JRL acoge la solicitud de decisión sumaria presentada por la ACP a través de la Resolución No.67/2019 de 5 de abril de 2019.

III. POSICIÓN DEL DENUNCIANTE

La organización sindical denunciante, el PAMTC, organización laboral debidamente certificada y reconocida por la JRL como uno de los componentes del representante exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales, por intermedio de su Secretario de Defensa, el ingeniero Ricardo Basile, sostuvo en el escrito que acompaña al formulario de presentación de su denuncia, que tanto la señora Ana Chang, Supervisora de Mantenimiento de Interiores, como el señor Agustín Chung, Capataz General de Construcción y Mantenimiento, ambos de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles del Atlántico, de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones de la ACP, desconocieron lo pactado dentro de la Sección 12.05 (b) de la Convención Colectiva, el cual le otorga el derecho a los trabajadores de la unidad negociadora que estén interesados en tener la oportunidad de representar a sus compañeros en los comités de control de riesgos y salud ocupacional.

El PAMTC sostuvo, además en su denuncia, que la existencia y aplicación por parte de la ACP del Memorando de la División de Esclusas y Mantenimiento de Interiores no había sido de conocimiento del sindicato, hasta que ese le fue entregado al trabajador y representante del RE, señor Gabriel Góndola, en el mes de noviembre de 2017. Añadió que en el caso del señor Góndola, la Administración está incurriendo en un acto de discriminación contra un trabajador por haber presentado una declaración jurada o porque haya dado información o rendido testimonio, toda vez que el señor Góndola rindió testimonio dentro de una investigación llevada a cabo por el accidente sufrido por el trabajador Roberto Camero, en mayo de 2014, y su declaración sirvió para demostrar que el señor Camero recibió una orden directa de parte del capataz Rudy Andrade para realizar la operación que provocó el accidente, la cual fue contraria al análisis de trabajo seguro realizado con anticipación.

Que lo anterior causa que la Administración haya incurrido en las siguientes causales de PLD:

- *Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponde, de conformidad con las disposiciones de la presente sección (numeral 1 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997).*

Alegó el denunciante, que el artículo 94 de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 establece la obligación que tienen las partes, dentro del régimen laboral especial de la ACP, de regirse por lo que dispone tanto la ley como los reglamentos y las convenciones colectivas y, en consecuencia, en virtud de lo que dispone ese artículo de la Sección Segunda de la Ley 19, se observa con claridad que tanto los reglamentos como las convenciones colectivas son fuente de derecho para los trabajadores de la Autoridad, tal como fue determinado por la Sala Tercera de la Corte Suprema

de Justicia al respecto, mediante fallos de 4 de mayo y de 27 de mayo de 2015.

Alegó, además, que en este caso la ACP ha actuado de forma contraria con lo establecido en la Sección 12.05 (b) del convenio colectivo, restringiendo e interfiriendo con el ejercicio del derecho negociado que tienen los trabajadores de la unidad negociadora que estén interesados en tener la oportunidad de representar a sus compañeros en los comités de control de riesgos y salud ocupacional al desconocer la elección del señor Góndola como presidente de dicho comité, y al ratificarse la ACP en su posición de que los trabajadores no tienen la potestad de elegir al presidente y vicepresidente de dicho comité, argumentando en contraposición, que es el gerente de la Sección quien debe designar a estos directivos del Comité, invocando como sustento legal a un memorando fechado 1 de julio de 2008, de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones.

Sostuvo, además, que en este caso, al imponer el cumplimiento de un memorando que trata un asunto que fue materia de negociación y acuerdo colectivo con el RE, como lo son los comités para el Control de Riesgo y Salud Ocupacional, de forma unilateral e inconsulta, y en claro conflicto con lo negociado dentro de la Sección 12.05 (b) del convenio colectivo; no ha hecho más que afectar, modificar e impactar una condición de empleo de los trabajadores sin haber consultado ni negociado antes con el sindicato, lo que restringe e interfiere con el ejercicio de los trabajadores de ser representados por el representante exclusivo, sea o no miembro de la organización sindical, el cual se encuentra consagrado dentro del numeral 6 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP, lo que también configura la causal de PLD tipificada dentro del numeral 1 del artículo 108 *ibídem* de *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.*

- *Disciplinar o discriminar en otra forma a un trabajador porque ha presentado una queja, declaración jurada o petición, o porque haya dado información o rendido testimonio, de la manera como se establece en esta sección.* (Numeral 4 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997).

El señor Basile alegó que de los hechos que dan sustento a la presente denuncia, el señor Gabriel Góndola declaró y rindió testimonio dentro de la investigación en la que resultó herido el trabajador Roberto Camero, en mayo 2014. Sostiene que dicha declaración sirvió para demostrar que el trabajador accidentado llevó a cabo una orden directa de parte de un capataz al realizar una operación distinta y contraria a la que se había establecido dentro del análisis de trabajo seguro (ATS), realizado con anterioridad. Alegó también, que como consecuencia de esto, la Administración incurrió en un acto de discriminación en contra del señor Góndola, al no permitir que este ejerza como presidente del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de su Sección, pese a que sus compañeros votaron y lo eligieron a él para ocupar este cargo, lo que configura la causal de PLD tipificada dentro del numeral 4 del artículo 108 de la Ley, al disciplinar, o discriminar en otra forma, a un trabajador porque ha presentado una queja, declaración jurada o petición, o porque haya dado información o rendido testimonio.

- *Hacer cumplir una norma o reglamento que entre en conflicto con una convención colectiva pertinente, si ésta estaba en vigencia antes de la fecha en que se emitió dicha norma o reglamento.* (Numeral 7 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997).

Alegó el denunciante, que la ACP ha desconocido lo pactado dentro de la Sección 12.05 del convenio colectivo, y ha impuesto el cumplimiento de un memorando de la División de Esclusas que fue elaborado de forma unilateral por la Administración, pese a que desde enero de 2007 hasta la fecha, ha sido materia de negociación y acuerdo entre las partes la creación y funcionamiento de los Comités de Control de Riesgos y Salud Ocupacional, a nivel de las Unidades de las diferentes áreas operativas de trabajo. Sostuvo que dicho memorando entra en conflicto con la sección de la convención colectiva antes indicada, toda vez que dentro del mismo se indica que el gerente de la sección deberá elegir al presidente y vicepresidente de dicho comité, lo cual no fue acordado dentro de la convención colectiva, y que pese a que dentro de la Sección 12.05 (b) del acuerdo colectivo se consagra el derecho de todos los trabajadores de formar parte y representar a sus compañeros en los referidos comités, sin condiciones o limitantes por parte de la ACP.

- *No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.* (Numeral 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997).

El Secretario de Defensa del PAMTC alegó, además que la ACP, al imponer el cumplimiento de un memorando que trata sobre un asunto que fue materia de negociación y acuerdo colectivo con el RE, como lo son los comités para el control de riesgos y salud ocupacional de forma unilateral e inconsulta, y en claro conflicto con lo negociado dentro de la Sección 12.05 (b) de la CC; no ha hecho más que afectar, modificar e impactar una condición de empleo de los trabajadores sin haber consultado ni negociado antes con el sindicato, desobedeciendo de esta manera y negándose a cumplir con lo dispuesto en los numerales 1 y 3 del artículo 97 de la Ley 19, articulados que le otorgan al RE el derecho de actuar en representación de los trabajadores y de representar sus intereses, lo que, a su vez, configura la causal de PLD tipificada dentro del numeral 8 del artículo 108 de la misma ley, al no obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.

El señor Basile alegó igualmente, que esta misma causal se configura debido a que lo actuado por la ACP, al desconocer la elección del señor Góndola como presidente de dicho comité y al ratificarse en su posición de que los trabajadores no tienen la potestad de elegir al presidente y vicepresidente del comité y argumentando que es el gerente de la Sección quien debe hacerlo, viola lo que dispone la Sección 12.05 (b) de la CC, la cual le otorga el derecho a todos los trabajadores de la unidad negociadora que estén interesados en tener la oportunidad de representar a sus compañeros en los comités de control de riesgos y salud ocupacional, y la cual indica que se deberá darle participación a los trabajadores de puestos que no sean de supervisión; lo que, a su vez, implica que la ACP ha incumplido y desobedecido con su obligación de regirse por mandato de ley dentro del artículo 94 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, siendo esta segunda disposición contenida dentro de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, que la Administración ha desobedecido y se ha negado a cumplir.

IV. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

En la contestación a los cargos señalados en la denuncia de PLD-10/18 (fa.128-132) que fuese admitida mediante la Resolución No.182/2018 de la JRL, con fecha de 27 de agosto de 2018, la licenciada Eleonore Maschkowski Lokee manifestó en cuanto a los cargos denunciados por la ACP, que las causales de PLD establecidas en los numerales 1, 4, 7 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, se refieren a transgresiones de normas de la Sección Segunda, “Relaciones Laborales”, del Capítulo V, “Administración de Personal y Relaciones Laborales” de la Ley Orgánica de la ACP. Sostuvo, además que, al respecto, la JRL ha indicado que dicha sección agrupa una serie de normas relacionadas exclusivamente con el derecho colectivo y de sindicalización, por lo que, la comisión de una PLD se configura cuando esos derechos colectivos hayan sido afectados o vulnerados en ese sentido. Agregó que es evidente que la ACP no ha incurrido en acciones que hayan vulnerado los derechos de los trabajadores establecidos en la Sección Segunda de la Ley Orgánica de la ACP.

La licenciada Maschkowski señaló, además, que la Administración del Canal de Panamá no ha interferido en derecho alguno de los trabajadores, pero tampoco el denunciante detalla el derecho de la Sección Segunda que según se ha desconocido por parte de la Administración. Agregó que la única norma que aduce el PAMTC que habla de derechos es el artículo 97 de la Ley Orgánica, la cual lista los derechos del representante exclusivo, lo cual, a juicio de la apoderada judicial de la ACP, no ve como ha sido conculcado por la Administración, si el caso que se está debatiendo en esta PLD es la escogencia interna de los miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico, de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles y que según afecta a los trabajadores, miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento de Obras Civiles.

La apoderada judicial de la ACP sostuvo además que no entiende la relación que pudiera existir entre la escogencia interna de los miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles y las declaraciones del señor Góndola en una investigación por el accidente de otro trabajador de nombre Roberto Camero en el mes de mayo de 2014, es decir, ocurrido 3 años y seis meses antes de dicha escogencia. Agregó que el señor Góndola es actualmente el presidente del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles, escogido por el gerente de dicha Sección, tal como debía ser de acuerdo al Memorando No.2008-04 de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones que aun se encuentra vigente.

La licenciada Maschkowski manifestó también, que no ve cuál es la norma que la Administración ha hecho cumplir y que ha entrado en conflicto con la convención colectiva de los Trabajadores No-Profesionales. Alegó que el memorando que aduce el PAMTC, que según este no es válido para la escogencia de los miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles, no solo emergió a la vida jurídica luego de aprobada la convención colectiva vigente de 30 de enero de 2007 al 30 de enero de 2015, sino que el memorando existe antes de la propia convención colectiva que inició sus efectos el 19 de febrero

de 2016. Sostuvo que dicho memorando es válido actualmente y el tiempo en que escogieron a los miembros de dicho Comité y que se debate en esta PLD, por lo que no cabe el argumento de que se ha configurado el numeral 7 del artículo 108 de la Ley Orgánica. Alegó, además, que la norma convencional que se dice violentada, es cumplida cabalmente por la Administración del Canal de Panamá, desde el momento en que se tiene un procedimiento para la escogencia de los miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles, y que, efectivamente, fue escogida la terna, y la presidencia del comité recayó en el señor Gabriel Góndola.

La apoderada judicial de la ACP manifestó también, no comprender cuál era la violación que señala el representante sindical sobre la Sección 12.05 del convenio colectivo, porque la misma precisamente señala que las partes convienen que un comité a nivel de unidad debe entre otras cosas:

- (1) Incluir la participación de los trabajadores en puestos que no sean de supervisión;*
- (2) Brindarle a dichos trabajadores la oportunidad de tener una participación directa en los asuntos de salud y seguridad por medio de asistencia a las reuniones del comité y otras funciones a las cuales se les pueda asignar como miembros del comité.*

Sostuvo que esto se cumple y se traduce en la presidencia del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional del Sector Atlántico de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles que actualmente ocupa el señor Góndola, quien es trabajador de la Sección de Operaciones aludida.

La licenciada Maschkowski señaló, además, que es en cumplimiento del artículo 7 del Reglamento de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de la ACP, que la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones (OPE) desarrolló el Manual de Seguridad de la División de Esclusas, el cual en su punto 12.6 establece lo siguiente:

“1.2.6 Comité de Seguridad: Habrá un Comité de Seguridad en cada esclusa. El funcionamiento de cada comité, incluyendo las responsabilidades, los miembros que la conforman y las actividades, está regulado por el memorándum de la División de Esclusas “Sistema de gestión de seguridad.”

Añadió que este mismo memorando establece en su punto 2, Comités de Seguridad lo siguiente:

“literal (d) Integrantes del comité: ‘Cada comité estará dirigido por un presidente, quien permanecerá en el cargo por dos años. Será designado por el gerente de la sección de una terna propuesta por el comité. Entre sus funciones, el presidente dirigirá las reuniones y organizará las actividades del comité. Los miembros de cada comité serán designados por períodos de 2 años alternando anualmente el reemplazo de la mitad de sus miembros, con el propósito de facilitar la continuidad de la gestión.’”

La licenciada Maschkowski alegó que, como se desprende de lo antes señalado, el comité debía presentar una terna para que procediera a elegir al presidente del nuevo comité; sin embargo, no se envió una terna, sino que los trabajadores procedieron a efectuar una votación directa y eligieron a los

señores Góndola y Subía, presidente y vicepresidente respectivamente, lo cual no correspondía según el procedimiento que rige de conformación de este comité. Agregó que la Sección 12.04 de la Convención Colectiva establece que:

“Sección 12.04. Responsabilidad del Trabajador: Las responsabilidades de los trabajadores incluyen cumplir con las normas, reglas, reglamentos de salud y seguridad y con las instrucciones emitidas por la ACP que sean aplicables a sus propios actos, conducta y prácticas de trabajo; el uso y cuidado de los equipos de seguridad, equipo y aparatos de protección; dar parte de cualquier práctica o condición insegura o insalubre y sufrir un accidente en el trabajo, dar parte del mismo a su supervisor lo más pronto posible.”

Concluyó, que de las normas citadas se desprende que el Memorando No. 2008-04 Sistema de Gestión de Seguridad, es una instrucción emitida por la ACP que debe ser cumplida por los trabajadores a cabalidad y que desde hace casi 10 años se utiliza en OPE y fue la base para la designación del comité de seguridad existente en OPEM-A. Que adicional a ello, se llevó a cabo una reunión de seguridad de los trabajadores de OPEM-A, en la cual los representantes acordaron elegir una terna para ser presentada a la gerencia de OPEM. Que, basados en la terna propuesta, la gerencia de OPEM seleccionó al señor Góndola como presidente del comité de seguridad de OPEM-A, del cual ha formado parte por los últimos años, por lo que mal pudiese indicarse que existe un acto de discriminación en contra del trabajador.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JRL

Corresponde en estos momentos decidir por el procedimiento sumario que señala el artículo 29 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL, la presente denuncia. Cabe recordar que a través de la Resolución No. 67/2019 de 5 de abril de 2018, decidió resolver la presente denuncia de PLD de forma sumaria debido a los siguientes razonamientos:

1. La presente denuncia de Práctica Laboral Desleal interpuesta por el Panama Area Metal Trades Council surge en la posible infracción de los numerales 1, 4, 7 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, por el posible desconocimiento de la elección de los señores Góndola y Subía, por parte del capataz Agustín Chung y la señora Ana Chang; los cuales durante la investigación se corroboraron y admitieron algunos de los hechos denunciados.
2. Los hechos que derivan la interposición de la denuncia han sido esclarecidos tanto en el escrito de posición de la ACP, la contestación de la denuncia y en las declaraciones juradas presentadas ante el investigador de la Junta.
3. La controversia a decidir en este PLD gira primordialmente en torno a la interpretación de derecho, para lo cual la JRL se siente ilustrada y en capacidad de emitir una decisión razonada y apegada al régimen laboral especial de la ACP.
4. Que a las partes les había precluido el plazo que establece el artículo 28 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL para intercambiar pruebas entre ellas, situación

que limitaría la admisión de nuevas pruebas que las partes deseen interponer en audiencia.

Esta denuncia de PLD, incoada por el PAMTC el 5 de diciembre de 2017, gira en torno a la actuación de la ACP con motivo de la designación del presidente y vicepresidente del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de Sección de Mantenimiento y Obras Civiles del sector Atlántico de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones de la Vicepresidencia de Operaciones de la ACP, y la posible infracción, producto de sus actuaciones, sobre esta elección/designación, de los numerales 1, 4, 7 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, en concordancia con el numeral 6 del artículo 95; de los numerales 1 y 3 del artículo 97 de la Ley; y del desconocimiento de lo pactado en la Sección 12.05 (b) de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales.

Sostiene la organización sindical denunciante, que el tratar de imponer el criterio establecido por un memorando de 1 de julio de 2008 de la División de Mantenimiento de Instalaciones, por encima de lo pactado y negociado en la Convención Colectiva referente a la participación de sus miembros en el Comité de Riesgos y Salud Ocupacional, constituye una práctica laboral especial, dado que se le restringe e interfiere en el ejercicio de su derecho negociado que tienen los trabajadores de la unidad negociadora que estén interesados en tener la oportunidad de representar a sus compañeros en los comités de control de riesgos y salud ocupacional al desconocer la elección del señor Góndola como presidente de dicho comité y ratificarse la ACP de su posición de que los trabajadores no tienen la potestad de elegir al presidente y al vicepresidente, sobre el argumento de que es el gerente de la Sección quien debe designar a los mismos, invocando como sustento el referido memorando de 2008 de la Sección.

Argumenta la organización sindical denunciante, que al imponer la ACP, de manera unilateral e inconsulta, el cumplimiento de un memorando que trata de un asunto que fue materia de negociación y acordada en el convenio colectivo, no ha hecho nada más que modificar una condición de empleo de los trabajadores sin haber consultado ni negociado antes con el sindicato, lo que provoca que se le restrinja a los trabajadores el derecho a ser representados por el representante exclusivo, derecho que se encuentra en el numeral 6 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP, lo que constituye una práctica laboral desleal conforme a lo que establece el numeral 1 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

El PAMTC denuncia que la actuación de la ACP, al imponer el cumplimiento del memorando de 2008 de la División, ha causado la infracción del numeral 7 del artículo 108 de la Ley Orgánica, al hacer cumplir una norma o reglamento que ha entrado en conflicto con una convención colectiva que estaba en vigencia antes de la fecha en que se emitió dicha norma o reglamento.

Sostiene también la organización sindical que de esta actuación de la ACP de imponer la aplicación de un memorando que trata de un asunto que fue materia de negociación y acordada en el convenio colectivo de manera unilateral e inconsulta, y que causa la modificación de una condición de empleo de los trabajadores sin haber consultado y negociado antes con el representante exclusivo, le restringe el derecho a este representante exclusivo de actuar en representación de los trabajadores y de representar sus intereses, derechos que se encuentran descritos en los numerales 1 y 3 del

artículo 97 de la Ley Orgánica de la ACP, por lo que se configura la práctica laboral desleal descrita en el numeral 8 del artículo 108 de la Ley.

Además, denuncia el PAMTC, que el desconocimiento de la elección del señor Góndola como presidente, surge como consecuencia a un acto de discriminación que está sufriendo este trabajador, producto de una declaración que presentó en una investigación que se realizó como consecuencia del accidente sufrido por el trabajador Roberto Camero, en el mes de mayo de 2014.

La apoderada judicial de la ACP, a pesar de reconocer que los representantes de la Administración le indicaron a los miembros del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional de la Sección de Mantenimiento y Obras Civiles del Sector Atlántico, que no estaba dentro de la esfera del Comité escoger al presidente y vicepresidente de este, sino de recomendar una terna para que fuese el Gerente de la Sección quien escogiera a estos dignatarios, niega que con sus actuaciones, al hacer cumplir lo establecido en el Memorando 2008-04 de 1 de julio de 2008, con ello hayan vulnerado los derechos de los trabajadores establecidos en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica. Niegan, además, la infracción de la norma convencional advertida por el PAMTC, esto es la Sección 12.05 del Convenio Colectivo de los Trabajadores No Profesionales vigente. Niegan además que la actuación de sus representantes tuviese como motivo represalias en contra del trabajador Góndola, por sus declaraciones en un incidente en que resultó herido el trabajador Roberto Camero en el año 2014.

Establecida la controversia en los términos arriba señalados, la JRL pasa a evaluar y decidir esta denuncia. Primeramente, pasamos a citar las normas que el denunciante considera vulneradas. Estas son el numeral 6 del artículo 95, los numerales 1 y 3 del artículo 97 y los numerales 1, 4, 7 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

“Artículo 95. *El trabajador que pertenezca o que pueda pertenecer a una unidad negociadora, tendrá los derechos siguientes:*

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. *Ser representado por el representante exclusivo, sea o no miembro de la organización sindical.”*

“Artículo 97. *Todo representante exclusivo tendrá derecho a:*

1. *Actuar en representación de los trabajadores de una unidad negociadora y ser protegido en el ejercicio de este derecho.*
2. ...
3. *Representar los intereses de todos los trabajadores de la unidad negociadora, estén afiliados o no a la organización sindical.*
4. ...”

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

1. *Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda, de conformidad con las disposiciones de la presente sección.*
2. ...
3. ...
4. *Disciplinar, o discriminar en otra forma, a un trabajador porque ha presentado una queja, declaración jurada o petición, o porque haya dado información o rendido testimonio, de la manera como se establece en esta sección.*
5. ...
6. ...
7. *Hacer cumplir una norma o reglamento que entre en conflicto con una convención colectiva pertinente, si ésta estaba en vigencia antes de la fecha en que se emitió dicha norma o reglamento.*
8. *No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.”*

Mientras que la Sección 12.05 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales, vigente desde el 19 de febrero de 2016 al 30 de septiembre de 2019, establece lo siguiente:

“SECCIÓN 12.05. COMITÉS PARA EL CONTROL DE RIESGOS Y SALUD OCUPACIONAL.

(a) Comité a Nivel de la ACP. *Las partes convienen participar en un Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional consultivo interdepartamental, a nivel de toda la ACP, que tiene como propósito servir de foro para analizar, discutir, consultar y hacer recomendaciones sobre los temas de higiene, salud y seguridad en las operaciones de la ACP y el cual se regirá por sus estatutos. El RE conviene hacer todo lo que pueda para asegurar la participación de sus representantes.*

(b) Comités a Nivel de las Unidades. *Las partes convienen en el principio de que un comité a nivel de unidad debe:*

(1) *Incluir la participación de los trabajadores en puestos que no sean de supervisión;*

(2) *Brindarle a dichos trabajadores la oportunidad de tener una participación directa en los asuntos de salud y seguridad por medio de asistencia a las reuniones del comité y otras funciones a las cual se les pueda asignar como miembros del comité;*

(3) *Ser un accesorio valioso para los programas de salud y seguridad ocupacional, haciendo que los miembros del comité;*

(A) *Asistan a la ACP en actividades tales como inspecciones del sitio de trabajo, investigaciones de accidentes; presenten charlas de seguridad ocupacional; ayuden con los programas especiales de salud y seguridad ocupacional, y*

(B) *Reciban adiestramiento de salud y seguridad ocupacional específicamente relacionado a sus funciones como miembros del comité.*

(4) *Brindarle a todos los miembros interesados de la unidad negociadora la oportunidad de eventualmente representar a sus compañeros en dicho comité.*

La ACP conviene fomentar la ejecución de este principio entre las unidades operativas.”

Es un hecho probado en este proceso que, el día 1 de noviembre de 2017, los miembros del citado Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de esa Sección de Mantenimiento y Obras Civiles del sector Atlántico, tuvieron una reunión en la que se realizó una votación donde se escogió al señor Gabriel Góndola como su presidente, y al señor César Subía como vicepresidente. Ha sido admitido por la ACP que el Capataz General de esa Sección de Mantenimiento y Obras Civiles, al conocer de la designación de los miembros del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional, cuestionó la actuación de los miembros del Comité, y les indicó que existía el Memorando 2008-04 con fecha de 1 de julio de 2008 de la División de Esclusas y Mantenimiento de Instalaciones que establecía que los miembros del Comité solo tenían facultades para escoger una terna de entre sus miembros, para que el Gerente de la Sección designara entonces al presidente y vicepresidente del Comité.

Efectivamente, el Memorando 2008-04 de 1 de julio de 2008 establece la forma de escoger la dirección del Comité de Riesgos y Salud Ocupacional a nivel de las esclusas en el Canal de Panamá. En ese sentido, establece el literal (d) del numeral 2 lo siguiente:

“2. Comités de Seguridad: ...

(d) Integrantes de cada Comité...

... Cada comité estará dirigido por un presidente, quien permanecerá en el cargo por dos años. Será designado por el gerente de la sección de una terna propuesta por el Comité. Entre otras funciones, el presidente dirigirá las reuniones y organizará las actividades del comité. Los miembros de cada comité serán designados para períodos de dos años, alternando anualmente el reemplazo de la mitad de sus miembros, con el propósito de facilitar la continuidad de la gestión.”

Para entender el alcance de lo dispuesto en el Memorando 2008-04, hay que hacer un análisis de las normas de jerarquía superior que regulan el aspecto de seguridad industrial y salud ocupacional en el Canal de Panamá. La Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá expidió el 3 de junio de 1999, el Acuerdo No.12 por el cual se aprueba el Reglamento de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de la ACP, en ejercicio de sus facultades consagradas en el artículo 319 de la Constitución Política de la República de Panamá de aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales, y que específicamente, le asigna el literal “a” del numeral 5 del artículo 118 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, la Ley Orgánica de la ACP.

Que en el Capítulo VI del Reglamento de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de la ACP, específicamente en el artículo 35 de dicho reglamento se crea el Comité para Control de Riesgos y Salud Ocupacional cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 35. *El Administrador establecerá un comité interdepartamental consultivo compuesto por representantes de la Administración y de los empleados de la Autoridad, en números iguales, con el propósito de asegurar una efectiva implementación de los programas de control de riesgos y salud ocupacional y asesorar a la administración en estos temas. También podrá establecer otros comités especializados integrados por expertos en las respectivas materias, con el mismo propósito.”*

Que dentro de los programas de control de riesgos y salud ocupacional que señala el artículo 3 del Reglamento de Control de Riesgos y Salud Ocupacional, la División de Esclusas de la Vicepresidencia de Operaciones de la ACP elaboró un Manual de Seguridad de la División de Esclusas (fojas 148 y s.s.) en cuya Sección 1.2.6 Comité de Seguridad señala:

“Habrá un Comité de Seguridad en cada esclusa. El funcionamiento de cada comité, incluyendo las responsabilidades, los miembros que lo conforman y las actividades, están regulados por el Memorando de la División de Esclusas ‘Sistema de gestión de seguridad’ (ver la edición vigente).”

Entiende la JRL, que la creación y conformación del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional, es un mandato que le impone el Reglamento de Control de Riesgos y Salud Ocupacional al Administrador de la ACP, y que está regulado, para la División de Esclusas, a través del Manual de Seguridad de la División de Esclusa y por el Memorando 2008-04 de 1 de julio de 2008, vigente al momento de la presentación de la denuncia. No obstante lo anterior, dado que los riesgos laborales y las medidas de seguridad, mitigación de los riesgos laborales, así como las condiciones de salud ocupacional son condiciones de empleo y de trabajo, en principio son asuntos negociables en atención a lo que dispone el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, fue también objeto de negociación y acuerdo entre las partes, el cual quedó plasmado en la Sección 12.05 del convenio colectivo vigente, disposición previamente citada por esta JRL en la presente Decisión.

Ahora bien, no encuentra la JRL ninguna disposición desarrollada en esta Sección 12.05, ni en el resto del artículo 12 del contrato colectivo vigente, que lo señale o que le indique a esta JRL que en este acuerdo se haya establecido la manera de escoger efectivamente a los miembros del comité, la manera de cómo llevar a cabo la dirección del comité, y la elección de sus directivos. Nótese que el lenguaje convencional señala el compromiso del RE, en el literal (a) del convenio, de participar en el Comité de Riesgos y Salud Ocupacional y hacer lo posible para asegurar la participación de sus representantes. Y en el literal (b) se establecen parámetros de paridad y equidad a la hora de escoger a los participantes, así como en el accionar y actuar en el desarrollo de las actividades del comité. Pero no se señala ninguna norma referente a la dirección del Comité, o sea, de cómo estará dirigido el Comité, si es por un presidente, si existe un vicepresidente y/o un tesorero, de cómo se escogen estos directivos, etc.

Estos aspectos sí están abordados en el Memorando 2008-04, que señala que es el Gerente de la Sección quien escoge de una terna, quién dirigirá al Comité por espacio de 2 años, recayendo la escogencia del presidente del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional en este gerente de sección.

Por otro lado, no existe una norma explícita en la convención colectiva que disponga que la dirección de este Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional debe recaer en algún representante del RE, razón por la cual se rechazan los cargos de la infracción del derecho del trabajador contemplado en el numeral 6 del artículo 95 y los derechos del representante exclusivo contemplados en los numerales 1 y 3 del artículo 97 de la Ley Orgánica de la ACP.

Además, con relación al argumento del PAMTC de que hubo una modificación en la condición de empleo de los trabajadores sin haber consultado o modificado con el RE, motivo que resulta en la denuncia, la JRL tiene sus dudas de que existió realmente un cambio en las condiciones de empleo del señor Góndola que afectaron sus condiciones de trabajo, por efecto de la aplicación del Memorando 2008-04 del 1 de julio de 2008. Cabe destacar que el artículo 2 de la Ley Orgánica de la ACP define a las condiciones de empleo como: *“Políticas, prácticas y asuntos de personal, establecidos por esta Ley, los reglamentos, las convenciones colectivas, o por cualquier otro instrumento idóneo, que afecte las condiciones de trabajo, salvo lo que expresamente excluye esta Ley”*. Y las condiciones de trabajo, en varias ocasiones esta Junta se ha manifestado que las considera como: *“aspectos del contenido del contrato de trabajo que se refieren al modo, tiempo y lugar de la prestación del trabajo y la remuneración recibida a cambio”*, tal como lo consideró la Sala III de la Corte Suprema de Justicia en resolución con fecha de 6 de octubre de 2015, que resolvía un recurso de apelación interpuesto por la ACP contra la Decisión No.8/2012 de 21 de marzo de 2012 de la JRL, que resolvió la disputa de negociabilidad NEG-01/11, y que complementamos con la definición que proviene de la Organización Internacional del Trabajo que las considera como: *“...las condiciones de trabajo cubren un amplio rango de tópicos y asuntos, desde el tiempo laboral (horas de trabajo, descansos y jornadas de trabajo) hasta la remuneración, al igual que las condiciones físicas y demandas mentales que existen en el sitio de trabajo.”*¹ En este sentido, no precisa la JRL la forma de cómo la elección del presidente del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de OPEM-A interfiere o afecta las condiciones de trabajo del señor Góndola.

Y aun si existiese alguna afectación adversa en estas condiciones de empleo y de trabajo del señor Góndola, ni siquiera está demostrado que existía una práctica pasada en la escogencia de la presidencia de este comité. A pesar de que el señor Gabriel Góndola declara ante la investigadora de la JRL que la elección del presidente del comité siempre se ha escogido a través de la votación democrática de los miembros del Comité (fojas 61 y 64), y que los señores Agustín Chong y Gustavo Rodríguez admitieron que en la elección anterior la escogencia del Comité no se había realizado en la forma que prescribe el Memorando 2008-04 de 1 de julio de 2018, no existe corroboración suficiente por parte de los testimonios aportados al proceso de denuncia que le indique a la JRL que existió una práctica pasada, cuyo cambio fuese considerado como una condición de empleo. Cabe recordar que los elementos para declarar una práctica pasada, de acuerdo con la doctrina laboral norteamericana, y de nuestro régimen laboral especial son los siguientes:

1. Que la práctica debe ser generalmente aceptada por ambas partes;
2. Que la práctica debe ser clara y consistente;
3. Que la práctica deba ser de larga duración y repetida en el tiempo;
4. Que debe ser consistente con su origen o propósito, que se respeten las circunstancias subyacentes para su creación
5. Ser mutuamente racional.²

¹ Decisión 16/2016 de 12 de junio de 2016 y Decisión No. 10/2017 de 24 de mayo de 2017

² Torres De León: “Marco Jurídico de las Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá”. Revista de Relaciones Laborales.

Si bien, existen pruebas de que al menos en uno de los casos, se escogió al presidente del Comité de Control de Riesgos y Salud Ocupacional por el voto democrático de los miembros del comité, estas pruebas no son suficientes para indicarle a la JRL que existió una práctica repetitiva de larga duración en el tiempo, que fue instaurada para solventar la designación del presidente, en fin que fue aceptada por ambas partes de manera general y que esta práctica fue clara y consistente, todo ello a la luz de que existía un memorando en desarrollo a un manual y a un reglamento de Junta Directiva, que desarrollaban los aspectos de forma diferente.

Por las razones arriba expuestas, a juicio de esta JRL, el denunciante no ha logrado, en el presente proceso, demostrar la infracción de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, por parte de la Administración.

Y, por estas mismas razones, no se logra demostrar tampoco la infracción del numeral 7 del artículo 108 de la Ley Orgánica, al no interferir lo dispuesto por el Memorando 2008-04 de 1 de julio de 2018, con lo negociado por las partes en la Sección 12.05 del Convenio Colectivo de la Unidad de Trabajadores No Profesionales. Además, sobre este punto, tampoco la Sección 12.05 de la convención colectiva aludida estuvo vigente antes de la entrada en vigencia del literal (d) del numeral 2 del Memorando 2008-04 de 1 de julio de 2018. Por estas razones, la JRL rechaza el cargo de infracción del numeral 7 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

Y en cuanto a los cargos señalados de discriminación del señor Góndola, coincide esta JRL con lo alegado por la ACP, que las motivaciones del capataz Chung para desconocer la elección de los miembros del Comité fueron para encausar la escogencia del presidente en atención a lo que disponía en su momento la norma positiva, más que un acto de discriminación en contra del señor Góndola. Aparte de que se ha señalado que el señor Góndola declaró con relación al incidente del señor Roberto Camero en 2014, que no existen otras pruebas que le señalen a la JRL que hubo intento de discriminación en contra del señor Góndola. Y el hecho que el señor Góndola ya participaba en el comité, y que luego de ello, fuese escogido como presidente, le demuestra a la JRL que la ACP actuó sin ánimo discriminatorio en contra del afectado. Por otro lado, los representantes de la ACP, tanto el ingeniero Rodríguez, como el Capataz Chung, declararon ambos que el señor Góndola había recibido promociones al puesto de Albañil MG-10, luego del incidente que involucró al trabajador Camero, lo que muestra una conducta no discriminatoria de la Administración hacia el trabajador Góndola.

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,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que no se han probado los cargos de práctica laboral desleal instaurados en contra de la Autoridad del Canal de Panamá por el Panama Area Metal Trades Council, en la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-10/18.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos, 95, 97, 108, 113, 114 y demás concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Artículos 5, 84, del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP. Artículo 35 del Reglamento de Control de Riesgos y Salud Ocupacional de la ACP. Artículo 12.05 del Convenio Colectivo de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales.

Comuníquese y cúmplase,

Carlos Rubén Rosas R.
Miembro Ponente

Lina A. Boza A.
Miembro

Manuel Antonio Cupas F.
Miembro

Mariela Ibáñez de Vlieg
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Jenny A. Cajar Coloma
Secretaria Judicial Interina