

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA, PANAMA, veintitrés (23) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

**DECISIÓN No.3/2019
DISPUTA DE NEGOCIABILIDAD NEG-05/17
INSTAURADA POR EL PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL**

I. COMPETENCIA DE LA JUNTA

La Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, en su artículo 113, numeral 2, otorga competencia privativa a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante, JRL) para resolver disputas sobre negociabilidad que puedan surgir entre la administración de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante, la ACP) y el representante exclusivo de alguna de las unidades negociadoras certificadas del Canal de Panamá.

El artículo 62 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá establece que toda propuesta de negociar quedará sujeta a lo establecido en la Ley Orgánica y en las reglamentaciones de la Junta de Relaciones Laborales. Mientras que el artículo 71 de ese mismo reglamento señala que durante un proceso de negociación, la administración podrá alegar que uno o más asuntos no son negociables por entrar en conflicto con la Ley Orgánica y los reglamentos, y que en consecuencia, el representante exclusivo queda con la facultad de recurrir ante la Junta de Relaciones Laborales para la correspondiente determinación de negociabilidad, siempre que lo haga antes de concluir las negociaciones.

Las organizaciones laborales que componen el representante exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales: el PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL (en adelante, el PAMTC), el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe, y la National Maritime Union, todos ellos agrupados en la coalición de sindicatos que ellos mismos denominan, el Maritime/Metal Trades Council, y la ACP suscribieron el día 12 de febrero de 2016 la Convención Colectiva aplicable a la Unidad de Trabajadores No- Profesionales, la cual entró en vigencia el día 19 de febrero de 2016 y es efectiva hasta el 30 de septiembre de 2019. Entre las cláusulas acordadas en este instrumento se encuentra la Sección 11.05, cuyo texto establece que la ACP se reserva el derecho de declarar no negociable cualquier propuesta o contrapropuesta del RE (Representante Exclusivo), y negarse a negociar al respecto, a lo que el RE podrá presentar oportunamente a la JRL una disputa sobre la negociabilidad de un tema.

II. ANTECEDENTES Y DETALLES DE LA DISPUTA

El día 30 de marzo de 2017, el PAMTC, organización sindical reconocida como componente del representante exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales, por intermedio del Delegado de Defensa, señor Ricardo Basile, solicitó a la ACP en nota dirigida a la Licenciada Dalva Arosemena, en ese momento, Gerente Interina de la Sección de Relaciones Laborales Corporativas, División de Relaciones con la Gente de la Vicepresidencia

de Recursos Humanos de la ACP (foja 8), iniciar una negociación intermedia referente al tema de las investigaciones a las que hace referencia el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal cuya propuesta de negociación específica fue la siguiente:

“INVESTIGACIONES

El siguiente Memorando de Entendimiento trata sobre las investigaciones que deben preceder las acciones disciplinarias y medidas adversas aplicadas a los trabajadores de la unidad negociadora de los trabajadores no-profesionales, tal cual lo establece el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal:

1. La administración contará con un término de 90 días calendario para completar las investigaciones a las que hace referencia el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal, contados a partir del momento en que ocurrieron los hechos a investigar.
2. Una vez vencido el término estipulado en el párrafo anterior, la investigación se dará por concluida, dando como resultado de la misma que NO se encontraron pruebas que apoyan la conclusión de que él o los trabajadores involucrados cometieron falta alguna por la cual debe tomarse una acción disciplinaria o medida adversa.
3. Una vez vencido el término estipulado en el numeral uno (1), la administración no podrá volver a investigar a él o los trabajadores involucrados, por los mismos hechos.”

El día 11 de abril de 2017, la Licenciada Dalva Arosemena dio contestación a la solicitud de negociación intermedia formulada por el PAMTC, a través de correspondencia con el número RHRL-17-183 (foja 9). En dicha nota, la Lcda. Arosemena argumentó que lo que solicita el PAMTC no se enmarca dentro de una negociación intermedia sino que se refiere a una solicitud de reapertura de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales, añadiendo que tal es así que la propuesta del PAMTC involucraría la modificación de secciones dentro de los artículos 7 y 8 de la Convención Colectiva, los que la administración utiliza al momento de aplicar acciones disciplinarias y medidas adversas. Por estas razones la ACP negó la solicitud de negociación intermedia.

El día 18 de abril de 2017, el PAMTC presentó ante la JRL una solicitud de solución de disputa de negociabilidad por el desacuerdo existentes entre la esta organización sindical y la ACP, por la negativa de la administración en iniciar una negociación intermedia según ambas partes lo tienen acordado en la Sección 11.04 de su contrato colectivo de trabajo. Esta solicitud de disputa de negociabilidad fue identificada como NEG-05/17.

El día 5 de mayo de 2017, ingresó en la JRL un escrito vía facsímil por medio del cual la Gerente Interina de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP, licenciada Dalva Arosemena, brinda respuesta a la disputa de negociabilidad NEG-05/17, a través de la nota No. RHRL-17-220 de fecha 4 de mayo de 2018 (fojas 13 - 15), escrito que es enviado y recibido de manera física, en término oportuno, el día 8 de mayo de 2017 (fojas 16 – 17, con reverso). En dicha respuesta, la Lcda. Arosemena expresó las razones que llevaron a la ACP

responder de manera negativa la solicitud de negociación presentada por el PAMTC. Los argumentos razonados de la ACP fueron los siguientes:

1. Para que las partes emprendan una negociación intermedia, los asuntos a negociar no deben estar cubiertos por la convención colectiva, citando de manera expresa lo que dispone la Sección 11.01 del contrato colectivo con la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales. Sostuvo que resulta claro que, para que se solicite el inicio de una negociación intermedia, el asunto no puede estar incluido en la convención colectiva vigente. Sin embargo, añade la Lcda. Arosemena, la petición en mención del PATMC, es un asunto que fue atendido durante la negociación de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales que entró en vigencia el 19 de febrero de 2016. Específicamente señala que los artículos 7 y 8 de la Convención Colectiva, respectivamente, establecen que la aplicación de las acciones disciplinarias y medidas adversas se rigen exclusivamente por los procedimientos que allí se pactaron.
2. Que al adentrarse en la propuesta de negociación hecha por el PAMTC, la ACP observa que la introducción de términos impuestos, conceptos de prescripción e inmunidad coarta y son contrarios al mandato que por Ley Orgánica en sus artículos 89 y 100(2) y el Reglamento de Administración de Personal en su artículo 159 obligan a la ACP a responsabilizarse por el orden y la disciplina en el trabajo, incluyendo la realización de investigaciones exhaustivas e imparciales. Encuentran que, con la adición de restricciones, el PAMTC formula un mecanismo cuyo accionar vulnera los principios rectores del orden y la disciplina consagrados en el artículo 89, y en el numeral 2 del artículo 100 de la Ley Orgánica. Alega además que el término máximo de tiempo a la investigación que propone el PAMTC, resulta incompatible con el mandato de realizar una investigación exhaustiva.
3. Advierte que una cláusula de nulidad, como la que intenta introducir el PAMTC, en su efecto, produce una condición de inmunidad toda vez que el trabajador no podría ser disciplinado, aun cuando surja evidencia nueva, una vez vencidos los plazos. Alega que en la práctica, este mecanismo daría pie a promover la falta de cooperación, el encubrimiento y cualquier otra conducta dilatoria que pueda contribuir a agotar el término de la investigación y de esta manera promover la impunidad mediante el tecnicismo, todo lo cual se opone al espíritu de la Ley y de los reglamentos.

La Lcda. Arosemena agregó que con base a lo antes señalado, la ACP, de conformidad con lo establecido y requerido por la normativa para entrar en un proceso de negociación, determinó que el tema presentado por el PAMTC, en su solicitud de negociación, no es negociable y se acoge a la Sección 11.05.

III. TRÁMITES SUBSIGUIENTES Y EL ACTO DE AUDIENCIA

A través del Resuelto No. 176/2017 de 17 de mayo de 2017 (foja 18), la JRL programó como fecha de audiencia el día 13 de junio de 2017.

La ACP extiende poder a la Licenciada Tiany López para que la represente en el presente caso de disputa de negociabilidad y solicita copia del expediente (fojas 20-22)

El día 13 de junio de 2013 tiene lugar la audiencia convocada para atender los méritos de la disputa de negociabilidad. Estuvieron presente los miembros Mariela Ibáñez de Vlieg, Gabriel Ayú Prado, María Isabel Spiegel de Miró, Azael Samaniego y Carlos Rubén Rosas, quien la presidió como miembro ponente. El PAMTC estuvo representado por los señores Ricardo Basile y Rolando Tejeira; mientras que la ACP estuvo representada por la Licenciada Tiany López.

La audiencia dio inicio con una solicitud por parte del representante del PAMTC de que la JRL extendiera el término de tiempo para presentar sus alegatos, tanto iniciales como finales, a 25 minutos para ambos alegatos. La apoderada judicial de la ACP no tuvo objeción a esta solicitud, y así fue concedido por los miembros de la JRL.

Los alegatos iniciales del solicitante de la disputa, presentados por el señor Ricardo Basile, están recogidos en la transcripción entre las fojas 108 y 111. Mientras que los alegatos iniciales de la ACP se encuentran recogidos entre las fojas 111 y 113.

Luego de ello, la audiencia entró en su etapa probatoria. Ambas partes anunciaron que no estarían solicitando la práctica de pruebas testimoniales. Como pruebas documentales, el PAMTC indicó que no estaría aportando ningún documento adicional, mientras que la ACP solicitó que se considerase como prueba la convención colectiva suscrita entre la ACP y el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, efectiva a partir del 19 de febrero de 2016.

El representante del PAMTC objetó la incorporación de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales al expediente. La JRL la admitió como prueba.

Seguidamente, fueron presentados los alegatos finales. Los del PAMTC están recogidos entre las fojas 116 y 119; los de la ACP entre las fojas 119 y 122.

A través del Resuelto No. 192/2018 de 17 de agosto de 2018, la JRL solicitó a la Secretaria Judicial de la Junta la incorporación de las páginas que iban de la número 10 hasta la número 25 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales, para subsanar una omisión, toda vez que el ejemplar de esta convención que se incluyó en el expediente como prueba ACP#1, no contaba con estas páginas, a pesar que la JRL había tomado la decisión de que se incorporase el texto íntegro de esta convención, como la prueba ACP# 1.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

El presente caso gira en torno a una propuesta de inicio de negociación intermedia, presentada por el PAMTC ante la Gerente Interina de la Sección de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP, Licenciada Dalva Arosemena, por medio de la cual, la organización sindical propone negociar un procedimiento para llevar a cabo las investigaciones que deben preceder las acciones disciplinarias y las medidas adversas que se llevan a cabo en los procesos disciplinarios en los que estén involucrados los miembros de la unidad negociadora de los trabajadores no-profesionales.

La propuesta del PAMTC establece la incorporación de un término de 90 días desde el momento en que ocurren los hechos, para que la administración realice las investigaciones pertinentes, y con los resultados de esta, emitir una decisión sobre la aplicación de una acción disciplinaria o medida adversa. Establece

además que vencido el término propuesto, queda concluida la investigación y su resultado será el que no se encontraron pruebas, y limita el inicio de una nueva investigación para él o los trabajadores involucrados.

La Licenciada Dalva Arosemena, en su nota dirigida al PAMTC, con fecha de 11 de abril de 2017, indica que la negociación intermedia solicitada por el PAMTC no procede ya que la propuesta de la organización sindical aborda aspectos ya regulados en la convención colectiva vigente, entre los artículos 7 y 8 de dicho contrato colectivo. Argumenta, que más que solicitar una negociación intermedia, el PAMTC está solicitando la reapertura de la Convención Colectiva, porque su propuesta de negociación involucraría una renegociación de los artículos 7 y 8 de la convención. Es aquí donde se verifica la disputa de negociabilidad de la propuesta de negociación girada por el PAMTC.

No obstante lo anterior, en la contestación de la presente disputa de negociabilidad, brindada por la Gerente Interina de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP, Licenciada Dalva Arosemena, se incluyen dos argumentos adicionales que señala que la propuesta del PAMTC es contraria a la Ley Orgánica de la ACP, y por consiguiente este hecho causa que dicha propuesta no sea negociable.

Luego de entablada la presente disputa de negociabilidad, procede la Junta a determinar si es negociable y si existe el deber de negociar la propuesta girada por la organización sindical PAMTC, en ejercicio de la representación exclusiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No-Profesionales, a través de la nota de 30 de marzo de 2017 (foja 8).

Para ello, la JRL hace un estudio exhaustivo de las disposiciones aplicables al tema de la negociación colectiva en la Autoridad del Canal de Panamá.

La facultad y deber de negociar convenciones colectivas se encuentran reguladas en los artículos 101 y 102 de la Ley Orgánica de la ACP. El artículo 101 de la Ley establece la obligación de la Autoridad y de cualquier representante exclusivo de negociar de buena fe, mientras que el artículo de esa excerta legal, define los asuntos sujetos a negociación, entre ellas las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, al establecer lo siguiente:

“Artículo 102. *Las negociaciones entre la administración de la Autoridad y cualquier representante exclusivo, siempre que no entren en conflicto con esta Ley y los reglamentos, versarán sobre los siguientes asuntos:*

- 1. Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta.*
- 2. Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de esta Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.*
- 3. El número, tipos y grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u*

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

Cabe destacar que el artículo 2 de la Ley define 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 afectan las condiciones de trabajo, salvo lo que expresamente excluye esta Ley.”*

Mientras que el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP obligación que tienen tanto la administración como los representantes exclusivos de incluir en sus convenciones colectivas procedimientos y mecanismos que permitan realizar negociaciones colectivas durante la vigencia de una convención colectiva, al disponer lo siguiente:

“Artículo 59. *Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 102 de la Ley Orgánica, en la convención colectiva correspondiente se deberán estipular los procedimientos y mecanismos para iniciar negociaciones sobre asuntos no incluidos en una convención colectiva en vigencia.”*

Por otro lado, la propuesta de negociación girada por el PAMTC en su nota de 30 de marzo de 2017, gira en torno al tiempo en que se debe realizar y concluir las investigaciones relacionadas con una falta administrativa que acarrear acciones disciplinarias o medidas adversas. La obligación de realizar este tipo de investigación está dispuesta en el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP, que señala:

“Artículo 159. *Las acciones disciplinarias y las medidas adversas deben ser precedidas de una investigación exhaustiva e imparcial para obtener toda la información relacionada con los hechos.”*

Al haberse establecido las materias sujetas a negociación colectiva e indicar la Ley Orgánica de la ACP que deben estipularse los procedimientos y mecanismos para iniciar negociaciones sobre asuntos no incluidos en una convención colectiva, esta ley reconoce claramente que durante la vigencia de una convención colectiva, se permiten negociaciones intermedias sujeto a lo que las partes establezcan en sus procedimientos, y en sus propios convenios colectivos.

Ahora bien, el artículo 11 del convenio colectivo entre el representante exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales y la ACP establece aquellas condiciones y procedimientos para la negociación intermedia del contrato colectivo de trabajo, al que hace referencia el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, previamente citado. Y así, la Sección 11.01 del convenio colectivo pertinente establece lo siguiente:

“SECCIÓN 11.01. DISPOSICIÓN GENERAL. *Este procedimiento aplica a las negociaciones sobre los asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores, excepto aquellos*

*relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en la Ley Orgánica o sean consecuencia de esta; a los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de la Ley Orgánica, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo. **Este procedimiento aplicará a los asuntos no incluidos en la convención colectiva que sean negociables, con excepción de aquellos que hubiesen sido discutidos durante la negociación de la convención pero que no fueron incluidos en su redacción.** Este procedimiento no aplica a los asuntos contemplados en el numeral 3 del Artículo 102 de la Ley Orgánica, en cuyo caso se seguirá el método de negociación con base en intereses establecido en los artículos 64 al artículo 70 del Reglamento de Relaciones Laborales. (Resaltado de la JRL).*

Vemos entonces que las partes, el representante exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales y la ACP acordaron por medio de la Sección 11.01 de su convenio colectivo, iniciar negociaciones intermedias sobre aquellos asuntos no incluidos en su contrato colectivo, que fuesen negociables y que no hubiesen sido discutidos durante el proceso de negociación. La presente disputa de negociabilidad tiene su causa en que existe una opinión diferente y divergente, en cuanto a si el tema de las investigaciones a las que alude el artículo 159 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, previamente citado en esta Decisión, como asunto ha sido cubierto en el convenio colectivo vigente de la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales, o que durante el proceso de negociación de este convenio, aunque no haya quedado plasmado dentro del lenguaje acordado por las partes, como asunto haya sido negociado. De ser ello así, la ACP no tendría la obligación de negociarlo en estos momentos, al tenor de lo que las partes acordaron en la Sección 11.01 de su convenio colectivo; mientras que por el contrario, de no estar cubierto como asunto, o que esto no hubiese sido negociado, de ser negociable la propuesta, la ACP estaría en la obligación de negociar este aspecto con el representante exclusivo de la Unidad de Trabajadores de los No-Profesionales, en una negociación intermedia, tal como lo propuso el PAMTC.

Ambas partes han incluido en su convenio colectivo, lo que en la jurisprudencia norteamericana denominan la Doctrina de lo "Cubierto Por", desarrollada por la Autoridad Federal de Relaciones Laborales de los Estados Unidos (FLRA), quienes utilizan una prueba para su determinación, basada primordialmente en dos aspectos:

- Si el acuerdo colectivo contiene expresamente el asunto o materia de la propuesta, en la que no se requiere una congruencia exacta entre el asunto abordado en la propuesta de negociación y lo dispuesto en el texto contractual; y
- Si el acuerdo no contiene expresamente el asunto de la propuesta, la Autoridad considera el asunto o materia de la propuesta está inseparablemente anexada con, y por lo tanto es parte del aspecto o materia expresamente cubierto dentro del contrato colectivo.

Las partes en la Sección 11.01 del presente contrato colectivo, han adicionado una condición que se agrega a lo dispuesto en la Doctrina de lo "Cubierto por", y es que se excluye de la obligación de negociar en una negociación intermedia,

aquellos asuntos que aunque no se encuentren dentro del texto del contrato colectivo, hayan sido objeto de su consideración durante el proceso de negociación de la convención colectiva.

En el presente caso, la JRL considera que la ACP no tiene la obligación de negociar en estos momentos la propuesta de negociación girada por el PAMTC, en la que se pretende negociar un término límite para que la administración de la ACP conduzca las investigaciones exhaustivas de tipo pre-disciplinarias, que señala el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP. Esto es así porque el contrato colectivo vigente de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No-Profesionales entre la ACP contiene referencias procedimentales sobre este tipo de investigaciones. Así vemos que la Sección 7.06 de esta convención colectiva (foja 138) establece que:

“SECCIÓN 7.06. ACCIONES DISCIPLINARIAS FORMALES. Es la política de la ACP llevar a cabo una investigación exhaustiva de un incidente antes de decidirse a tomar una acción disciplinaria. Esta investigación, a menos que no sea práctico incluirá la obtención de declaraciones del trabajador, y de cualquier testigo. Nada le impedirá al representante del RE, quien esté presente durante cualquier discusión con el trabajador, el proporcionar un relato del incidente...” (Resaltado de la Junta)

Al aplicar la primera porción de la prueba desarrollada por la FLRA, vemos que como asunto, el tema de las investigaciones exhaustivas a que hace referencia el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP, se encuentra incluido en el convenio colectivo vigente. En virtud de ello, tal como lo establece la Sección 11.01 del convenio colectivo aplicable, no existe la obligación de la ACP de negociar la propuesta del PAMTC, por ser un asunto cubierto en la convención colectiva vigente.

Pero la ACP no solo se opuso a la negociación de la propuesta del PAMTC por ser este un asunto cubierto y negociado en el proceso de negociación de la convención colectiva vigente. En su contestación a la JRL sobre la disputa de Negociabilidad, la Gerente Interina de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP, Licenciada Dalva Arosemena, incluyó dos argumentos adicionales no identificados inicialmente en su contestación negativa a la propuesta de negociación que dirigieran al PAMTC a través de nota con fecha de 11 de abril de 2017 visible a foja 9 del expediente. Al tenor de lo que disponen los numerales 1 y 4 del artículo 8 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad de la JRL, le es permisible a la parte que contesta una solicitud de revisión de negociabilidad, indicarle a la Junta, su desacuerdo con los hechos, argumentos, solicitud de separación o significado de lo establecido en la solicitud de revisión, así como de los fundamentos legales en los que fundamenta su respuesta negativa de negociar, por lo que es procedente a la ACP incluir estos dos nuevos argumentos que justifican el rechazo a la propuesta de negociación.

Revisamos los dos últimos argumentos presentados por la Gerente Interina de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP, en su escrito de contestación de la disputa de negociabilidad, en la nota con fecha de 4 de mayo de 2017, en cuanto a que el término máximo de la investigación que propone el PAMTC, resulta incompatible con el mandato de realizar una investigación exhaustiva; y que dicha propuesta produce una condición de inmunidad, toda vez, implica que el trabajador no podría ser disciplinado, aun cuando surja evidencia nueva, una vez vencidos los plazos. La ACP aduce que la propuesta del PAMTC infringe los

artículos 89 y el numeral 2 del artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP, cuyos textos reproducimos a continuación:

“Artículo 89. *Los funcionarios, los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad, tienen la obligación de cumplir esta Ley y los reglamentos y, a la vez, la administración de la Autoridad tiene la responsabilidad de mantener el orden y la disciplina en el trabajo. A quienes no cumplan o se aparten de los estándares relativos a la conducta o al desempeño exigido por la Ley o los reglamentos, se les aplicarán las sanciones correspondientes.”*

“Artículo 100. *La administración de la Autoridad tendrá derecho a:*

1. ...
2. *Emplear, asignar, dirigir, despedir y retener trabajadores de la Autoridad; suspender, destituir, reducir en grado o salario; o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores.*
3. ...”

Cabe destacar que los derechos de suspender, destituir, reducir en grado o salario, tomar otras acciones disciplinarias que contempla el numeral 2 del artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP, es a su vez desarrollado por el artículo 13 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 13. *La administración tiene la facultad privativa de suspender, destituir, reducir en grado o salario y de tomar otras acciones disciplinarias y medidas adversas, de conformidad al reglamento correspondiente.”*

En cuanto a estos argumentos, JRL tiene las siguientes consideraciones. Esta Junta no ve en cómo la propuesta girada por el PAMTC vulnera los principios rectores de orden y disciplina que contempla el artículo 89 de la Ley Orgánica de la ACP. Tampoco, esta Junta es de la opinión de que dicha propuesta podría dar pie a promover la falta de cooperación, el encubrimiento y cualquier otra conducta dilatoria, en la forma en que señala de manera especulativa, la Gerente Interina de Relaciones Laborales Corporativas de la ACP. La JRL considera que la ACP, a pesar de lo propuesto por el PAMTC mantiene y preserva instrumentos en sus normas y recursos para hacer frente ante la falta de cooperación de sus trabajadores ante una eventual investigación pre-disciplinaria, y de incorporar evidencias que formen parte de una investigación exhaustiva para determinar los hechos en que se fundamenten una decisión de aplicación de medida disciplinaria. Cabe destacar que el numeral 9 (a) de la Lista de Falta y Sanciones que establece el numeral 167 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP señala como falta que puede ser sancionada, la conducta de “Negarse a testificar, declarar por escrito o cooperar con una investigación oficial de la Autoridad, así como también obstruir con una investigación oficial”. Cabe destacar que las sanciones de esta falta van desde la reprimenda hasta los 14 días de suspensión en la primera falta, sanción que puede llegar a la destitución si existe una conducta reiterativa por parte del empleado.

En términos generales, el hecho que se propongan términos específicos para la realización de las investigaciones exhaustivas que señala el artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP, mientras que dicho término

no inhiba el ejercicio de algún derecho por parte de la administración, son propuestas viables de negociación, porque atienden un aspecto procedimental sobre el ejercicio de uno de los derechos privativos de la administración, como lo es la facultad de suspender, destituir, reducir en grado o salario, tomar otras acciones disciplinarias de los trabajadores de la ACP. Cabe recordar que en atención a lo que disponen tanto el numeral 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP como el artículo 20 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, son negociables aquellos procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones que la administración de la ACP adopte en el ejercicio de sus derechos, facultades y atribuciones.

Esta Junta es de la opinión que aquellas propuestas de negociación que aunque requieran que la ACP complete un proceso disciplinario en un tiempo oportuno, sin que se establezcan consecuencias que interfieran el ejercicio y ejecución de los derechos conferidos a la ACP por la Ley Orgánica y el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP en cuanto a la aplicación de medidas disciplinarias, son negociables. Teniendo esto presente, vemos no obstante, que al analizar la propuesta de negociación girada por el PAMTC, que en el numeral 1 de esta propuesta, se encuentra la frase *“contados a partir del momento en que ocurrieron los hechos a investigar”*, cuyo texto sí representa una restricción al derecho de la Administración de suspender, destituir, o aplicar medidas disciplinarias de los trabajadores de la ACP, tal como lo argumenta la apoderada judicial de la ACP en sus alegatos iniciales. La Lcda. López expuso que en los casos en que la ACP advierta la posible comisión de alguna falta que tenga como resultado una sanción que califique como acción disciplinaria o medida adversa, luego de que hayan transcurrido más de 90 días de ocurrido el hecho, quedaría impedida de iniciar un proceso de medida disciplinaria, por acción directa de esta disposición.

Además de ello, el numeral 2 de la propuesta de negociación del PAMTC de que: *“dando como resultado de la misma que no se encontraron pruebas que apoyan la conclusión de que él o los trabajadores involucrados cometieron falta alguna por la cual debe tomarse una acción disciplinaria o medida adversa”*, impone a que la ACP adopte una conclusión sobre el resultado de una investigación pre-disciplinaria, restringiendo de esta manera el ejercicio de su derecho a aplicar medidas disciplinarias a sus trabajadores.

De igual manera, la JRL considera que el texto desarrollado en el numeral 3 de la propuesta de negociación del PAMTC de que: *“Una vez vencido el término estipulado en el numeral uno (1), la administración no podrá volver a investigar a él o los trabajadores involucrados, por los mismos hechos”*, esta disposición también restringe y limita el derecho que tiene la administración de la ACP de aplicar medidas disciplinarias a sus trabajadores.

En la doctrina comparada, los fallos de la Autoridad Federal de Relaciones Laborales de los Estados Unidos (FLRA) brindan luces de cómo se emplean y desarrollan estos mismos conceptos dentro del sistema federal de relaciones laborales, cuna del régimen laboral especial de la ACP. En decisión del año 1991¹, la FLRA estableció que la propuesta de negociación girada por el sindicato AFGE de que una decisión por escrito le fuese proporcionada a un trabajador sujeto a cargos por faltas disciplinarias, a dentro del término de 45 días siguientes de haberse recibido la respuesta del trabajador, luego del anuncio de la propuesta de acción disciplinaria, era una propuesta negociable. En este caso, la FLRA también

¹ American Federation of Government Employees, AFL-CIO, Local 3732 and U.S. Department of Transportation, United States Merchant Marine Academy, Kings Point, New York, 39 FLRA 187, 201 (1991) (Merchant Marine Academy)

declaró no negociable aquellas propuestas que imponían una limitante a la agencia federal, para iniciar o seguir acciones dentro del proceso de disciplina seguido a los trabajadores, pero determinó que el establecer períodos de tiempo en estos procesos, siempre que no limitaran el derecho de iniciar acciones disciplinarias por parte de la administración, eran negociables.

En otro caso de 1991², la FLRA declaró que:

“Proposals that immunize an employee from disciplinary action have been held to directly interfere with management's right to take disciplinary action. For example, International Organization of Masters, Mates and Pilots, Panama Canal Pilots Branch and Panama Canal Commission, 32 FLRA 269, 274-76 (1988); USIA; IRS. Proposals establishing a time limit on management's ability to initiate disciplinary or adverse actions against employees also have been held to directly interfere with management's right under section 7106(a)(2)(A) of the Statute to discipline employees because such proposals establish a contractual "statute of limitations" that prevents management from disciplining employees after the time limit has expired”

La traducción libre de este párrafo de aquella decisión es la siguiente:

“Propuestas que crean una inmunidad de un empleado de acciones disciplinarias han sido consideradas que interfieren directamente con el derecho de la administración de tomar acciones disciplinarias. Por ejemplo, en International Organization of Masters, Mates and Pilots, Panama Canal Pilots Branch y la Comisión del Canal de Panamá, 32 FLRA 269, 274-76 (1988); en USIA (American Federation of Government Employees, Local 1812, AFL-CIO y la Agencia de Información de los Estados Unidos, 16 FLRA 308 (1984); IRS (National Treasury Employees Union y el Servicio de Rentas Internas, 6 FLRA 522 (1981). Las propuestas que establecen límites de tiempo a la administración para iniciar acciones disciplinarias o adversas en contra de los empleados han sido encontradas que interfieren directamente con el derecho de la administración en la Sección 7106(a)(2)(A) de la Ley a disciplinar a los empleados, porque dichas propuestas establecen una “prescripción” que impide a la administración de disciplinar a los empleados luego de que este límite de tiempo ha expirado”.

Se concluye que al menos desde el año 1991, era un concepto en el sistema de relaciones laborales federal, al que la antigua Comisión del Canal de Panamá pertenecía, eran negociables las propuestas que imponían ciertos términos en las etapas de los procesos disciplinarios, siempre que estas propuestas de negociación no implicasen una limitación en el ejercicio de los derechos concedidos por la Ley de Relaciones Laborales de los Estados Unidos a sus agencias. La ACP, en virtud de lo que establece el artículo 322 de la Constitución Política, adopta un régimen laboral especial con condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. La Ley Orgánica de la ACP, en sus artículos 101 y 102, admite aquellos elementos, derechos y obligaciones y principios de negociación colectiva que existían al 31 de diciembre de 1999, y que desarrollan entre los artículos 57 al 55 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

² NTEU and Agriculture, Food and Nutrition Service, Western Region, 42 FLRA 69, 964 (1991)

La JRL, en el presente caso, adopta similar criterio al de la FLRA, y declara que es negociable la propuesta presentada por el PAMTC, salvo en lo relativo a la frase del numeral 1 de la propuesta: “*contados a partir del momento en que ocurrieron los hechos a investigar*”; en lo relativo a los numeral 2 de la propuesta: “*dando como resultado de la misma que no se encontraron pruebas que apoyan la conclusión de que él o los trabajadores involucrados cometieron falta alguna por la cual debe tomarse una acción disciplinaria o medida adversa*”; y en lo relativo a los numeral 3 de la propuesta: “*Una vez vencido el término estipulado en el numeral uno (1), la administración no podrá volver a investigar a él o los trabajadores involucrados, por los mismos hechos*”, por encontrarse que estos textos infringen lo que establece el numeral 2 del artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP y el artículo 13 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

No obstante, como ya se ha señalado arriba en esta Decisión, en el momento presente, la ACP no tiene la obligación de negociar lo que queda de esta propuesta, al haber sido el tema de la investigación exhaustiva un tema negociado en la presente convención colectiva, y por ello queda excluida la obligación de la administración de negociar la propuesta del PAMTC en una negociación intermedia, sin que exista la voluntad de ambas partes para ello.

Por lo anteriormente señalado, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que no es negociable la frase que se encuentra en el numeral 1 de la propuesta de negociación intermedia girada por el Panama Area Metal Trades Council, con fecha de 30 de marzo de 2017, cuyo texto es: “*contados a partir del momento en que ocurrieron los hechos a investigar*”, por infringir este texto de la propuesta de negociación directamente con los derechos de la administración de la ACP de despedir, suspender, destituir, reducir en grado o salario; o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR que no es negociable la porción del texto del numeral 2 de la propuesta de negociación intermedia girada por el Panama Area Metal Trades Council, con fecha de 30 de marzo de 2017: “*dando como resultado de la misma que no se encontraron pruebas que apoyan la conclusión de que él o los trabajadores involucrados cometieron falta alguna por la cual debe tomarse una acción disciplinaria o medida adversa*”, por infringir este texto de la propuesta de negociación directamente con los derechos de la administración de la ACP de despedir, suspender, destituir, reducir en grado o salario; o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores.

ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR que no es negociable la porción del texto del numeral 3 de la propuesta de negociación intermedia girada por el Panama Area Metal Trades Council, con fecha de 30 de marzo de 2017: “*Una vez vencido el término estipulado en el numeral uno (1), la administración no podrá volver a investigar a él o los trabajadores involucrados, por los mismos hechos*”, por infringir este texto de la propuesta de negociación directamente con los derechos de la administración de la ACP de despedir, suspender, destituir, reducir en grado o salario; o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores.

ARTÍCULO CUARTO: DECLARAR que no existe el deber de negociar de la Autoridad del Canal de Panamá, el resto de la propuesta de negociación intermedia girada por el Panama Area Metal Trades Council, por ser un asunto

que está cubierto en la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales.

Fundamento de Derecho: Artículo 89, 101, 102, 111, 113, 114 y 115, de la Ley Orgánica, Artículo 13, 59, 71 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, Artículo 159 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP, Secciones 7.06 y 11.01 del Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de Trabajadores No-Profesionales, efectiva el 19 de febrero de 2016 al 30 de noviembre de 2019.

Notifíquese y cúmplase,

Carlos Rubén Rosas
Miembro Ponente

Gabriel B. Ayú Prado C.
Miembro

Lina A. Boza
Miembro

Mariela Ibáñez de Vlieg
Miembro

Jenny A. Cajar Coloma
Secretaria Judicial Interina