

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, cinco (5) de agosto de dos mil veinte (2020).

DECISIÓN No.26/2020

Denuncia por práctica laboral desleal No. PLD-25/17
Presentada por la Unión de Ingenieros Marinos 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 los numerales 2 del artículo 87 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, y 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, establecen 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 Y HECHOS DEL CASO

El día 15 de marzo de 2017, el Ing. Abdiel Pérez, en ese momento Gerente Ejecutivo Interino de Dragado, de la Vicepresidencia Ejecutiva de Operaciones de la ACP, gira una nota dirigida a la Unión de Ingenieros Marinos (en adelante, la UIM), en las que les invita a una reunión en la División de Dragado convocada para el día 20 de marzo de 2017, para presentarles el plan formal de capacitación y realizar una demostración del uso del sistema Máximo, como parte de que iba a ser la próxima implementación del SAA en la División de Dragado.

El día 21 de marzo de 2017, el Ing. Pérez envía otra nota a la UIM en la que hace referencia a la reunión sostenida el día 20 de marzo, y corrige el término utilizado en la cara de invitación a la reunión, de “negociado” a “acordado”, y notifica que la implementación del Sistema de Administración de Activos en los remolcadores y equipos flotantes mayores de OPD será efectiva a partir del 3 de abril de 2017, y que el programa de capacitación para los ingenieros marinos iniciaría en esa fecha.

El día 23 de marzo de 2017, el Ing. Daniel Brown, en su condición de Representante ante la Oficina de la UIM, dirige nota al Ing. Abdiel Pérez haciendo referencia a la nota recibida de este con fecha de 21 de marzo de 2017, y por medio de la cual comunica a la ACP que la implementación del SAA constituye un cambio propuesto en las condiciones de empleo que tiene un efecto de más que de poca importancia en cualquier trabajador de la unidad negociadora. Haciendo referencia al artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP y al artículo 4 del Convenio Colectivo, solicitaron el inicio de una negociación intermedia con las propuestas de:

- Capacitación.
- Carga de Trabajo.
- Facilidades y tecnología para realizar el trabajo.

El día 30 de marzo de 2017, el Ing. Abdiel Pérez le dirige una nueva nota a la UIM en la que brinda respuesta a la carta de fecha de 23 de marzo de 2017. En esta nota, los invita a participar una reunión para negociar el impacto de dicha implementación que incluía los 3 puntos que mencionaron en su nota. Fijó como fecha para atender la solicitud de UIM el día 3 de abril de 2017, a las 8:00 a.m.

El día 26 de abril de 2017, la señora Marta Garzón consigna una nota por el Gerente Ejecutivo Interino de Dragado, en la que invita a los agremiados de la UIM a una presentación sobre el alcance y uso del Sistema de Administración de Activos (SAA) en relación con su implementación en la División de Dragado, que se llevaría a cabo el día 28 de abril de 2017, a las 7:30 a.m.

El día 26 de mayo de 2017, el Ing. Daniel Brown, secretario general de la UIM, le envía una nota al Ing. Abdiel Pérez, identificada con el número 122-UIM-2017, en la que hace un recuento de la negociación intermedia iniciada sobre la implementación del SAA en la División de Dragado, y en la que hace referencia a la orden directa que miembros de la UIM recibieron ese día para implementar el SAA (Máximo), estando una negociación intermedia en curso. El Ing. Brown expresó en esa nota su inconformidad con la acción de implementar el Máximo de manera inconsulta y unilateral y solicitó que se retirara la orden de implementación del Máximo hasta la conclusión de las negociaciones sobre el tema.

El día 29 de mayo de 2017, el Ing. Abdiel Pérez le envía una nota a la UIM respondiendo a la nota 122-UIM-2017, en la que indicó lo siguiente:

- Consideraron importante recalcar que, en ejercicio del derecho que le confiere la ley y el artículo 4 de su convención, la UIM interpuso el 14 de febrero de 2014 la Disputa de Negociabilidad Neg. 01/14 por la implementación del SAA “en los equipos flotantes mayores de la División de Dragado y Mantenimiento de Flota y Equipo”, la cual retiró el 10 de abril del 2014, “dado que el sindicato y la Administración llegaron a un acuerdo satisfactorio para las partes”.
- Que este acuerdo se dio luego de la reunión sostenida entre las partes, el 26 de marzo de 2014, donde se revisaron aspectos relevantes del SAA y su futura implementación en los equipos flotantes de la ACP. En esta reunión quedó pendiente por parte de la Vicepresidencia de Operaciones presentar a la UIM el programa de capacitación del SAA.

Esto se cumplió el 8 de abril de 2014, incluyendo además el plan de capacitación de la división de Mantenimiento de Flota y Equipo (OPM), con lo cual se dio inicio al sistema en OPM.

- La correspondencia enviada por OPD y las reuniones sostenidas fueron con el propósito de ultimar detalles de la implementación del sistema en OPD. En dichas correspondencias y reuniones su sindicato presentó sus inquietudes sobre esta implementación y se dio respuesta a cada una de ellas, tales como el alcance del proyecto, el plan de capacitación, detalles sobre las funciones de cada posición, la interacción de los ingenieros con el programa máximo, etc.
- Una vez cumplido con todo esto se instruyó a los ingenieros a implementar el sistema de forma similar como lo hacen en OPM, en base al acuerdo alcanzado el 26 de marzo de 2014.

El Ing. Pérez concluyó su nota de 29 de mayo de 2017 indicando que dado que existe un acuerdo entre las partes que conllevó a la UIM a desistir de su disputa de negociabilidad, y conforme a lo contemplado en el artículo 4, sección 4.05 de la convención colectiva de la Unidad de Ingenieros Marinos, OPD se libera de tener que realizar ningún tipo de negociación intermedia, producto de lo cual se procede a implementar el sistema de gestión de Activos (SAA) en los equipos flotantes mayores de la División de Dragado de acuerdo al cronograma ya establecido.

El día 1 de junio de 2017, el Ing. Luis Yau Chaw, a nombre de la organización sindical UIM, presentó una denuncia formal por prácticas laborales desleales en contra de la ACP, por la posible infracción de los numerales 1, 5 y 8 de la Ley Orgánica de la ACP.

A través de las reglas de reparto, la denuncia presentada por la UIM le fue asignada como ponente al miembro Azael Samaniego P., el día 8 de junio de 2017. (f.14).

Mediante la Resolución No.75/2018 de 6 de febrero de 2018, la JRL admitió la denuncia de PLD identificada con el número PLD-25/17. En tiempo oportuno, la ACP da contestación a los cargos de la práctica laboral desleal, a través de escrito presentado por la Lcda. Tiany López, el día 2 de abril de 2018, (fojas 43-49). A través del Resuelto No.109/2018 de 3 de abril de 2018, la JRL programa como fecha de audiencia el día cinco (5) de junio de 2018, convocando también en dicho resuelto a una reunión previa para el día veinticuatro (24) de mayo de 2018.

El día 16 de mayo de 2018 ingresa en término oportuno copia del escrito presentado por la ACP a la UIM donde detalla la lista de posibles testigos y una breve reseña del testimonio a presentar, así como el índice y copia de los documentos que se presentarían como pruebas en la audiencia, en cumplimiento a lo que dispone el artículo 28 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL (fojas 56-146). A foja 147 se encuentra un informe secretarial de la Secretaria Judicial de la JRL en el que hace constar que la JRL no recibió copia del escrito de presentación de pruebas y lista de testigos para la audiencia de la denuncia de PLD-25/17 por parte de la UIM.

La Reunión Previa con los representantes de la ACP y UIM tuvo lugar en la fecha y hora programada el día 24 de mayo de 2018. El acta de esta reunión previa se encuentra a foja 154. Mediante Resuelto No.145/2018 de 24 de mayo de 2018, se reprograma la fecha de audiencia para esta denuncia para el día 12 de junio de 2018. No obstante, a través del Resuelto No. 148/2018, de 25 de mayo de 2018, la JRL accede a la solicitud presentada por la UIM de iniciar un proceso de mediación con el objeto de tratar de llegar a un acuerdo negociado con la ACP, y mediante el Resuelto No.150/2018 de 5 de junio de 2018, la JRL suspende la audiencia programada para el día 12 de junio, a fin de darle la oportunidad a las partes a que negocien con la asistencia de un mediador vías para resolver parcial o totalmente los aspectos conflictivos de la denuncia de PLD.

El día 3 de julio de 2018, a través de las notas con los números JRL-SJ-1025/2018 y JRL-SJ-1026/2018, ambas con fecha de 3 de julio de 2018, el presidente de la JRL informa a la UIM y a la ACP respectivamente de la designación de la señora Lina A. Boza A., como miembro de la JRL en reemplazo del Lic. Azael Samaniego, razón por la cual esta nueva miembro se integraba como ponente en la denuncia PLD-25/17.

Mediante el Resuelto No.177/2018, de 10 de julio de 2018, la JRL reanuda el trámite de la denuncia de PLD-25/17, al no arribar las partes a un acuerdo satisfactorio que resolviese parcial o totalmente los puntos conflictivos que se dirimen en esta denuncia. A través de este resuelto, se fija como nueva fecha de audiencia el día 11 de septiembre de 2018 y se convoca a una nueva reunión previa para el día 30 de agosto de 2018. A través del Resuelto No. 196/2018 de 30 de agosto de 2018, la JRL pospone las fechas de la reunión previa y audiencia, quedando estas para los días 11 de septiembre de 2018 y 17 de septiembre de 2018, respectivamente.

La nueva reunión previa tuvo lugar el día 11 de septiembre de 2018. En esta reunión, la miembro ponente inquirió de las partes si estaban dispuestos a llevar la denuncia a través de una mediación y luego de obtener la respuesta de estas de que ya habían intentado ese procedimiento, trató de conciliar que las partes se pusieran de acuerdo en torno a los hechos, la divulgación del contenido y la autenticidad de los documentos. En cuanto a las pruebas, hubo discrepancias en torno a si existía la posibilidad de solicitar testigos en la audiencia, que no habían sido advertidos o indicado con anterioridad en el expediente. La miembro ponente informó que ese tema sería atendido y decidido en la audiencia. El acta de la segunda reunión previa se encuentra entre las fojas 184 y 186.

La audiencia tuvo lugar el día 17 de septiembre de 2018. Las partes presentaron sus alegatos iniciales, los de UIM recogidos en transcripción entre las fojas 206 a 207, y los de la ACP entre las fojas 207 y 208. En cuanto a las pruebas, todas las pruebas documentales presentadas por la ACP en la fecha de intercambio fueron admitidas, al no haber oposición por parte de UIM. La organización sindical reiteró las pruebas aportadas ya al expediente, que se presentaron con la denuncia. En cuanto las pruebas testimoniales, se admitió los testimonios de los ingenieros Abdiel Pérez y Nicolás Solano por parte de UIM; y de Abdiel Pérez por parte de la ACP. El testimonio del Ing. Pérez se encuentra entre las fojas 215 a 232, y el testimonio del Ing. Solano entre las fojas 233 a 235. La JRL admitió que los

alegatos finales se entregaran por escrito. Ambas partes ingresaron en término oportuno sus escritos de alegatos finales. Los de la ACP recibidos el día 18 de octubre de 2018 (fojas 194-200), y los de UIM el día 19 de octubre de 2018 (fojas 201-205).

Estando este proceso de fase de decisión, el día 27 de noviembre de 2019, la miembro ponente de la denuncia, Lina A. Boza, se manifiesta impedida de conocer esta denuncia como ponente. La JRL, mediante la Resolución No.74/2020 de 6 de febrero de 2020 resuelve declarar legal el impedimento de la miembro Boza como ponente de la denuncia (fojas 269-270). Mediante las reglas de reparto de la JRL, se escoge como miembro ponente al miembro Carlos Rubén Rosas, y se informa de ello tanto a la ACP como a la UIM a través de las notas JRL-SJ-367/2020 y JRL-SJ-368/2020 respectivamente, ambas notas con fecha de 14 de febrero de 2020.

III. POSICIÓN DEL DENUNCIANTE

En su denuncia, el Ing. Luis Yau Chaw expresa que consideran que la ACP cometió una práctica laboral desleal al violar los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Sección Segunda-Relaciones Laborales, de la Ley Orgánica de la ACP, al negarse a continuar con las negociaciones sobre la implementación del SAA.

En su declaración ante la investigadora de la JRL, el Ing. Yau Chaw expresa que en relación con la infracción del numeral 1 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, la ACP restringió el derecho de continuar con la negociación intermedia que habían iniciado, violando así el artículo 102 de la Ley Orgánica; que con relación a la infracción del numeral 5 del artículo 108 de la Ley, declaró que con referencia a esta infracción, ellos abrieron una negociación intermedia, ellos aceptaron las negociaciones intermedias y ellos la concluyeron unilateralmente, o sea que la concluyeron, la pararon unilateralmente y sin haber seguido el procedimiento negociado en el convenio colectivo, el artículo 4.

Y con respecto a la infracción del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, el Ing. Yau Chaw declaró que en esta sección está el artículo 102, y que se negaron a negociar de buena fe.

IV. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

En su escrito de contestación a los cargos señalados en la denuncia de PLD-25/17, la Lcda. Tiany López argumentó que el tema objeto del reclamo no constituye un derecho reconocido a los trabajadores de la unidad negociadora de la UIM en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, cuya afectación pueda dar lugar a la declaración de la comisión de una PLD por parte de la ACP. Agregó que el planteamiento de la UIM no logra sustentar su denuncia de PLD en contra de la ACP en cuanto a las infracciones de las disposiciones contenidas en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica.

Agregó que la UIM afirma entre sus argumentos que la ACP se ha negado a continuar con las negociaciones del SAA; que, no obstante, contrario a todo lo indicado por UIM, que, desde septiembre de 2010, la Sección de Apoyo de OPD y la Draga Rialto, equipo flotante de OPD, forman parte del plan piloto del SAA. Que la Draga Rialto suspendió su uso del SAA después de aproximadamente año y medio de estar utilizando el sistema y OPD hasta el presente se mantiene en uso del sistema del SAA.

La Lcda. López mencionó que el 1 de noviembre de 2013, OP notificó a UIM que, dando seguimiento a la carta fechada 28 de noviembre de 2011, ha planeado la implementación del SAA en OPD y en OPM a partir de los primeros meses de 2014 y en respuesta a dicha nota, UIM, el 13 de noviembre de 2013, responde a OP los puntos que desea negociar por el impacto e implementación de los cambios propuestos, en esa carta hacen mención de otras cartas que habían recibido y explican, entre otras cosas, que el SAA otorga nuevas funciones a los IJER ME-15m que asistieron a una capacitación para un nuevo rol de Planificador y Programador, generando una carga adicional de trabajo.

Mencionó además la Lcda. López que el 21 de noviembre de 2013, OP respondió invitando a UIM a reunirse el 4 de diciembre, para conocer los cambios que anticipaban con la implementación del SAA y que UIM respondió el 25 de noviembre de 2013, anunciando que presentaría una disputa de negociabilidad ante la JRL, lo cual hizo efectivo el 14 de febrero de 2014.

Sostuvo la Lcda. López que el día 26 de marzo de 2014, OP y UIM se reunieron para tratar el tema de la implementación del SAA en OPD y OPM, lo que dio como resultado que el 10 de abril de 2014, UIM notificó a la JRL que desistía del proceso de disputa de negociabilidad porque “el Sindicato y la Administración habían llegado a un acuerdo satisfactorio para las partes”, esto es, producto de que el 8 de abril de 2014, se envía a UIM una carta con un adjunto en el que se detalla la programación de la capacitación de los ingenieros. El 30 de abril de 2014, la JRL comunicó a la ACP el desistimiento a la disputa de negociabilidad por parte de UIM y el 7 de mayo de 2014, la ACP respondió que aceptaba conforme. Luego de esto, agregó la Lcda. López, OPM inició la implementación del SAA.

Agregó que entre el 2016 y 2017, OPD y UIM realizan un intercambio de correspondencia y se dan reuniones sobre la implementación en OPD (capacitación, metodología, entre otros) considerando el acuerdo satisfactorio entre las partes. Y alegó que, de ahí, marzo de 2017, OPD realizan un acercamiento con UIM y le notifica la implementación del SAA en los remolcadores y equipos flotantes mayores y que será efectiva a partir del 3 de abril de 2017, iniciando con el programa de capacitación para los ingenieros. Agrega además que el 23 de marzo de 2017, UIM solicita a OPD que el cambio propuesto no se efectúe en lo absoluto y que se inicie una negociación intermedia con las siguientes propuestas de capacitación, carga de trabajo, facilidades y tecnologías para realizar el trabajo. Que, debido a lo anterior, OPD les respondió invitando a la UIM a participar de una reunión para negociar impacto e implementación de los 3 puntos que UIM mencionó en su carta y agregó que en la reunión se les recordó que, sobre estos temas, el Sindicato había interpuesto una disputa de negociabilidad que posteriormente desistió al llegar a un acuerdo entre las partes.

La Lcda. López mencionó que el 10 de mayo de 2017, luego de haber cumplido con la fase de capacitación, OPD comunicó mediante nota electrónica a los Jefes de Máquinas que el 15 de mayo de 2017, iniciaría la implementación del SAA en los equipos flotantes y adjuntó un cronograma con las fechas para cada equipo. No obstante, concluye la Lcda. López, el 26 de mayo de 2017 informa que la implementación del SAA constituye un cambio propuesto en las condiciones de empleo que tienen más que un efecto de poca importancia, que en la reunión del 3 de abril, se dio inicio a la negociación intermedia y solicita que se retire la orden de implementación del Máximo hasta la conclusión de las negociaciones sobre el tema.

Declaró la Lcda. López que de la correspondencia señalada, UIM presentó un proceso de disputa ante la JRL sobre el tema, que luego desistió; lo cual llevó a la implementación satisfactoria del SAA en OPM e incluso como parte del acuerdo se debía implementar el sistema en OPD; sin embargo, por más de dos años ha sido imposible la implementación del SAA en OPD por los mismos argumentos que una vez llevaron a UIM a presentar una disputa de negociabilidad que luego decidió desistir y que ahora presenta a través de la vía de una práctica laboral desleal, argumentando que la ACP se está negando a negociar, y que incluso se desea implementar un sistema que afecta sus condiciones de empleo y que vemos entró en vigencia en el 2014 y que trabajadores de UIM que laboran a bordo de equipos flotantes de OPM lo utilizan sin inconvenientes.

La Lcda. López agregó en su argumento advirtiéndole a la JRL que la UIM presentó ante la JRL el proceso de disputa de negociabilidad NEG-52/16 también por el sistema Máximo y SAA en el cual fundamenta el mismo afecta sus condiciones de empleo. Concluyó que la ACP no ha vulnerado derecho alguno de los trabajadores y, por el contrario, ha actuado en apego a la normativa aplicable y de ninguna forma ha incurrido en práctica laboral alguna.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

Corresponde en estos momentos analizar y decidir si hubo conducta desleal por parte de la ACP producto de la implementación del Sistema de Administración de Activos (SAA) en la División de Dragado de la ACP (OPD) el día 26 de mayo de 2017. Cabe recordar que la JRL admitió la presente denuncia de PLD, en base a los tres cargos formulados por la UIM, estos son: por la infracción de los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, cuyo texto es el siguiente:

- “1. Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier que le corresponda de conformidad con las disposiciones de la presente sección.*
2. ...
3. ...
4. ...
- 5. Negarse a consultar o negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección.*

6. ...

7. ...

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

En cuanto a los hechos, no hay discrepancia entre las partes de que la UIM, en correspondencia No.77-UIM-2017 de 23 de mayo de 2017 (fojas 8 y 73), solicitó negociar la implementación del Sistema de Administración de Archivo (SAA) en la División de Dragado de la ACP (OPD), y propuso como temas de negociación, los de capacitación, carga de trabajo y facilidades y tecnología para realizar el trabajo. Tampoco hay discrepancia que el Gerente Ejecutivo Interino de Dragado, Ing. Abdiel Pérez invitó a la dirigencia de UIM a una reunión para iniciar las negociaciones del impacto de la implementación del SAA en OPD el día 3 de abril de 2017, y que esa reunión se llevó a cabo. Así lo muestran las notas de 30 de marzo de 2017 (fojas 9 y 83) y del testimonio del Ing. Pérez en audiencia (fojas 217 – 219). También es un hecho no controvertido que la ACP ordenó implementar el SAA en OPD el día 26 de mayo de 2017, y cuando la UIM solicitó que se retirara la orden de implementación del Máximo, hasta la conclusión de las negociaciones sobre este tema (nota 122-UIM-2017 visible a foja 11), la ACP respondió que luego de los acuerdos alcanzados en marzo de 2014, que permitió la implementación del SAA en la División de Mantenimiento de Flota y Equipo (OPM) y verificadas las reuniones sostenidas con UIM para ultimar detalles de la implementación del sistema en OPD, la ACP, amparada en la disposición 4.05 de la Convención Colectiva de la Unidad de Ingenieros Marinos, se liberaba de tener que realizar ningún tipo de negociación intermedia, y comunicó que procedía a implementar el SAA en los equipos flotantes mayores de la División de Dragado, de acuerdo al cronograma ya establecido.

Sostiene la organización sindical denunciante que la ACP, al retirarse de un proceso de negociación intermedia que ya había iniciado, retiro que se hizo sin seguir los procedimientos acordados en la convención colectiva, con esta acción se le está restringiendo el derecho a negociación que se establece en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, configurando así la infracción del numeral 1 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP. Agrega en su argumento que el retiro de la ACP de una negociación en curso, que ellos mismos habían iniciado, de manera unilateral, y sin seguir el procedimiento pactado en la convención colectiva, se convierte en una infracción a la obligación de negociar de buena fe, configurando con ello la infracción del numeral 5 del artículo 108 de la citada Ley. Y alegan que, al efectuarse efectivamente esta infracción a la obligación de negociar de buena fe por parte de la ACP, esto constituye a su vez, la infracción del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica.

En referencia a estos cargos, la JRL concluye que efectivamente, el artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP establece las materias sujetas a negociación colectiva en la ACP entre la administración y las organizaciones sindicales. En dicho texto se establece que:

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

1. *Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados a la clasificación de puestos y los que se establezca expresamente en esta Ley o sean 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, tipo 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 del método de negociación en base a intereses y no 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.”*

Estas materias de negociación provienen de la obligación que tienen las partes de negociar de buena fe, asuntos sujetos a la negociación colectiva, entre los cuales se encuentran los procedimientos y mecanismos para iniciar negociaciones sobre asuntos no incluidos en una convención colectiva en vigencia, que en virtud de lo que establece el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, deben encontrarse en las propias convenciones colectivas. Y estos procedimientos y mecanismos de negociaciones colectivas durante la vigencia de convención colectiva entre UIM y la ACP, se encuentra normada a través del artículo 4 de dicha convención colectiva. El texto del artículo 4 de la Convención Colectiva vigente del 30 de marzo de 2007 al 30 de septiembre de 2015, cuyas condiciones y términos sobre condiciones de empleo se encontraban vigentes, en virtud de lo que dispone el artículo 76 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, establece que:

“Artículo 4 NEGOCIACIÓN INTERMEDIA

Sección 4.01 GENERAL

De acuerdo con lo previsto en el Artículo 102 de la Ley Orgánica y el Artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, existe un derecho mutuo para comenzar una negociación intermedia sobre asuntos negociables que no están cubiertos por este convenio. Por consiguiente, las partes convienen en respetar el derecho que cada uno tiene a iniciar una negociación intermedia.

Las partes acuerdan reunirse y negociar con el propósito de arribar mutuamente a un acuerdo especial que cubra las nuevas condiciones. Se negociará según lo estipulado en este artículo.

Sección 4.02 NEGOCIACIÓN INICIADA POR LA ACP

Las partes reconocen que la negociación intermedia que tenga que llevarse a cabo como resultado de cambios iniciados por la ACP, es un proceso necesario para implementar cambios en el área de trabajo y

que terminar dicha negociación de forma expedita, fomenta una empresa eficiente, segura y rentable.

- (a) La ACP conviene en proporcionar a El SINDICATO una notificación previa de diez (10) días calendario sobre los cambios propuestos en las condiciones de empleo que tengan más que un efecto de poca importancia (“more than de minimis”) en cualquier trabajador de la Unidad Negociadora. Dicha notificación incluirá la fecha propuesta para la implementación, así como información relativa a los aspectos negociables de los cambios propuestos por la administración, y le dará a EL SINDICATO un tiempo razonable que no excederá de diez (10) días calendarios después de recibida dicha notificación para responder, comunicando su deseo de negociar y adjuntar su propuesta de negociación.
- (b) Si EL SINDICATO desea negociar acerca de cualquier aspecto negociable del cambio propuesto, éste deberá responder al representante de la ACP que propuso el cambio, o la persona que él designe, dentro del período establecido de diez (10) días establecidos en el literal (a) de esta Sección. La solicitud de EL SINDICATO para negociar estará acompañada de propuestas específicas de negociación y de toda la información relativa a los aspectos negociables de sus propuestas. La(s) propuesta(s) debe(n) estar directamente relacionada(s) con los cambios propuestos por la ACP. Las partes convienen en comenzar la negociación tan pronto como les sea posible, pero dentro de siete (7) días calendario a partir de la fecha de la solicitud de EL SINDICATO para negociar. Sin embargo, si EL SINDICATO no responde dentro de los límites de tiempo establecidos, o no cumple con los requisitos de los procedimientos de este Artículo, la ACP podrá implementar el cambio propuesto sin necesidad de que medie ninguna otra notificación a EL SINDICATO.
- (c) Si EL SINDICATO estima que el cambio propuesto es negociable, podrá responder con una contrapropuesta, ya sea aceptándola o que el cambio no se efectúe en lo absoluto. No obstante, EL SINDICATO tendrá que reunirse y negociar el cambio propuesto por la ACP.
- (d) Las negociaciones sobre estos asuntos deberán concluir en un período no mayor de diez (10) días, de ocho (8) horas laborables, contados a partir de la fecha en que inicia la negociación.
- (e) Durante las primeras cuarenta (40) horas del período de negociación, las partes, de común acuerdo, podrán solicitar a la JRL que asigne un facilitador que los asista en el proceso de negociación. La primera sesión de facilitación deberá realizarse dentro de las dieciséis (16) horas siguientes a la designación del facilitador. El ciclo completo de sesiones de facilitación tendrá una duración máxima de cuarenta (40) horas, a no ser que las partes acuerden un período adicional.
- (f) Si una de las partes considera que ha llegado a un estancamiento en la negociación, lo comunicará a la contraparte por escrito y podrá solicitar la intervención de la JRL en un término de siete (7) días. Si EL SINDICATO invoca el estancamiento y no solicita la intervención de la JRL oportunamente, la ACP podrá implementar la última mejor oferta. Si la ACP invoca el estancamiento y no

solicita la intervención de la JRL oportunamente, se da por terminado el proceso de implementación del cambio propuesto. Si la intervención de la JRL es solicitada oportunamente, la ACP mantendrá el “status quo” existente antes de la propuesta de cambio, siempre que no se afecte negativamente el funcionamiento eficiente y seguro del Canal.

- (g) El derecho de EL SINDICATO de obtener información de la ACP deriva del artículo 101 de la Ley Orgánica. Cuando EL SINDICATO solicite información directamente relacionada con el cambio propuesto por la ACP, la información será proporcionada de forma consistente con la Ley y los reglamentos de la ACP. Cuando las partes acuerden que dicha información es necesaria para la habilidad de negociar de buena fe, cualquier límite de tiempo relevante se extenderá automáticamente por el tiempo que demore el suministro de la información. En caso de existir un desacuerdo sobre la necesidad de dicha información, cualquiera de las partes podrá solicitarle a la JRL una decisión sumaria, sobre la necesidad de dicha información de conformidad con la ley Orgánica y los reglamentos de la ACP.

Sección 4.03 **NEGOCIACIÓN INICIADA POR EL SINDICATO**

Hasta donde la ACP esté obligada por Ley a negociar propuestas negociables presentada por EL SINDICATO durante la negociación intermedia, ésta responderá a las propuestas de EL SINDICATO dentro de un plazo de diez (10) días calendarios después de haber recibido las mismas, ya sea aceptándolas o presentando una contrapropuesta que podrá incluir el rechazo de la propuesta presentada por EL SINDICATO. En caso de que la ACP presenta una contrapropuesta, EL SINDICATO se reunirá y negociará. Las partes convienen comenzar la negociación tan pronto como sea posible, pero no después de siete (7) días calendario posteriores a la presentación de la contrapropuesta. Si la ACP no responde dentro de los límites establecidos, se considerará que la propuesta ha sido rechazada. Si la ACP responde afirmativamente a la propuesta presentada por EL SINDICATO, se aplicará el procedimiento y los términos descritos en la Sección 4.02.

Sección 4.04 **NEGOCIABILIDAD**

La ACP se reserva el derecho de declarar cualquiera propuesta o contrapropuesta de EL SINDICATO como no-negociable y rehusarse a negociar. EL SINDICATO podrá recurrir ante la JRL para obtener la determinación de negociabilidad.

Sección 4.05 **LÍMITES DE TIEMPO/REQUISITOS DE LOS PROCEDIMIENTOS**

Cualquier límite de tiempo en este Artículo podrá ser extendido por mutuo acuerdo, de conformidad con la Sección 20.06 del presente convenio. Sin embargo, si EL SINDICATO no responde dentro de los límites de tiempo establecidos, o no cumple con los requisitos de los procedimientos de este Artículo, la ACP podrá implementar el cambio propuesto sin necesidad de que medie ninguna otra notificación a EL SINDICATO.

En aquellas situaciones en que el efecto en las condiciones de empleo sea recurrente y similar, las partes podrán llegar a acuerdos sobre el impacto e implementación. Dichos acuerdos serán aplicados cada vez que se presenten dichas situaciones por el período que las partes acuerden, sin necesidad de negociación.”

El procedimiento de negociación acordado arriba citado, descrito en la Sección 4.02 de la convención colectiva vigente entre UIM y ACP, establecía que luego de la notificación de los cambios en la condición de empleo de los trabajadores afectados por parte de la ACP, cosa que ocurrió a través de la nota que gira el Ing. Abdiel Pérez el día 15 de marzo de 2017 (foja 5) pone en marcha el proceso de negociación intermedia producto de la implementación del SAA en la División de Dragado de la ACP. Luego, mediante la nota de 23 de marzo de 2017 (foja 8 y 73) la UIM comunica a la ACP su interés de negociar la propuesta de cambio, cumpliendo así con lo establecido en el literal (b) del artículo 4.02 de la convención colectiva. Esta solicitud de negociación es aceptada por la ACP a través de la nota de 30 de marzo de 2017 (foja 9 y 83), nota en que comunica a la UIM a una reunión para el día 3 de abril de 2017. Así lo declara el propio gerente interino de OPD, Ing. Abdiel Pérez (foja 220). No obstante, a pesar de haberse aceptado el inicio del proceso de negociación intermedia para atender la propuesta de negociación comunicada por la UIM, el Gerente Interino de OPD da por concluida la negociación, luego de brindarle al sindicato explicaciones sobre la carga de trabajo y ayuda tecnológica, ordenando la implementación del sistema SAA en su división a partir del día 26 de mayo de 2017, y comunicando luego al sindicato de esta decisión el día 29 de mayo de 2017, en nota que respondía un reclamo presentado por el propio sindicato (fojas 11 a 13). Y el fundamento utilizado por la ACP para implementar la medida se encuentra descrito en la nota de 29 de mayo de 2017 en el que indican que:

“... La correspondencia enviada por OPD y las reuniones sostenidas fueron con el propósito de ultimar detalles de la implementación del sistema en OPD. En dichas correspondencias y reuniones su sindicato presentó sus inquietudes sobre esta implementación y se dio respuesta a cada una de ellas, tales como el alcance del proyecto, plan de capacitación, detalles sobre las funciones de cada posición, la interacción de los ingenieros con el programa máximo, etc....

... Una vez cumplido con todo esto se instruyó a los ingenieros a implementar el sistema de forma similar como lo hacen en OPM, en base al acuerdo alcanzado al 26 de marzo de 2014...

... Por lo anteriormente expuesto, siendo que existe un acuerdo entre las partes que conllevó a la UIM a desistir de su disputa de negociabilidad, y conforme a lo contemplado en el Artículo 4, sección 4.05 de la convención colectiva de la Unidad e Ingenieros Marinos, OPD se libera de tener que realizar ningún tipo de negociación intermedia, producto de lo cual se procede a implementar el Sistema de Gestión de Activos (SAA) en los equipos flotantes mayores de la división de Dragado de acuerdo al cronograma ya establecido.” (Subrayado de la JRL)

Esta Junta es del criterio que la ACP, una vez iniciada la negociación intermedia solicitada, debió ceñirse a lo pactado en la convención colectiva con vigencia al momento de la controversia. Esto es, evaluar si las propuestas hechas por UIM eran viables negociarlas, si eran específicas y se ajustaban al criterio de ser medidas para la mitigación o erradicación de impactos negativos de más que de poca importancia, que fueran oportunas y relacionadas con la

decisión comunicada por la administración (implementación del SAA en OPD), si eran cónsonas o restringían algunos de los derechos de la administración que contempla el artículo 100 de la Ley Orgánica, o se oponían e infringían alguna norma legal o reglamentaria de la ACP, entre otras cosas.

De ser viables las propuestas de negociación de propuestas por la UIM, detalla el procedimiento convencional de la negociación intermedia arriba descrito, la ACP podía aceptarlas o realizar una contrapropuesta. De considerar la ACP que alguna o todas las propuestas no eran viables por ser estas no negociables, o no tener la obligación de negociarlas en el momento, al tenor de lo que dispone la Sección 4.04 del contrato colectivo vigente, pudo declararlo así, no negociable, y darle la oportunidad a la organización sindical de acudir ante esta Junta a solicitar la solución de una disputa de negociabilidad.

Sin embargo, lejos de seguir el procedimiento de negociación intermedia acordado, el Gerente Interino de la División de Dragado se reunió con los representantes de UIM para presentarles e informar las medidas del alcance del proyecto, plan de capacitación, detalles sobre las funciones de cada posición, la interacción de los ingenieros con el programa Máximo, sin tener la disposición de entrar en una negociación real de las propuestas de negociación sometidas a la consideración por la UIM. Así se demuestra cuando lo declara en audiencia el Ing. Abdiel Pérez (foja 224), cuando a pregunta de UIM de si la invitación de negociar el impacto de implementación solicitada por el sindicato en su carta de 23 de marzo de 2017, si esta respuesta era en base al procedimiento de la convención colectiva de UIM responde: "No". Y también se demuestra al reconocer este Gerente Interino de OPD que él terminó de negociar con el sindicato, luego de que brindaran la explicación sobre la carga de trabajo y la ayuda tecnológica (foja 229).

La ACP en sus descargos y en alegatos advierte a la JRL que el retiro de la negociación y la implementación del "SAA" provino de un acuerdo previo alcanzado entre la ACP y la UIM en el marco de la disputa de negociabilidad NEG-01/14. Este acuerdo al que alude la ACP no se materializó en un acuerdo homologado por esta Junta, tal como lo establece el Reglamento General de Procedimiento de la JRL en su artículo No.70 del que puede exigirse su cumplimiento. Tal como lo muestran las pruebas presentadas por la propia ACP, en sus pruebas a foja 139 y 141-142, la disputa de negociabilidad NEG-01/14 se cerró en la JRL con un desistimiento por parte de la UIM, y los detalles y motivaciones que llevaron a UIM a tomar esa decisión, salvo en lo referente a que habían llegado a un acuerdo con la ACP, se desconocen. No obstante, entiende la JRL que, si la ACP entendía que la propuesta de negociación no era negociable, por ser un tema ya negociado y resuelto, así debió comunicarlo a la UIM, y no lo hizo. Lo que hizo fue implementar su decisión, utilizando como fundamento, el artículo 4.05 de la convención colectiva, cuyo texto permite a la ACP implementar su decisión luego que la organización sindical no respondiera en término oportuno a una contrapropuesta de negociación propuesta por la ACP. Esta situación no se dio dentro de este proceso de negociación intermedia.

Concluye la JRL, que en base a la preponderancia de las pruebas que reposan en el expediente, que el Gerente Interino de OPD aceptó iniciar una negociación intermedia con el sindicato, sin la intención de llegar a un acuerdo con este, y luego de informar y dar explicaciones sobre las medidas que la ACP quería

adoptar, dio por terminada estas negociaciones de forma unilateral, procediendo a implementar la medida, todo ello sin seguir el procedimiento acordado de negociación que dispusieron las partes en su convención colectiva.

El artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP da unas guías sobre lo que constituye la obligación de negociar de buena fe, al establecer que:

“Artículo 57. *La obligación recíproca de la administración y de un representante exclusivo de negociar de buena fe requiere entre otras cosas:*

1. *Emprender las negociaciones con la determinación de lograr una convención colectiva o un acuerdo sobre condiciones de empleo negociables.*
2. *Que las partes sean representadas en las negociaciones por personas expresamente facultadas para discutir, negociar y llegar a acuerdos válidos que obliguen a sus representados.*
3. *Que ninguna de las partes podrá ser obligada o compelida a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.*
4. *Reunirse en horas razonables y lugares convenientes o apropiados con la frecuencia que sea necesaria, evitando demoras irrazonables.*
5. *Consignar por escrito y suscribir cualquier convenio que se haya llegado y seguir los pasos conducentes a implementar lo acordado.*
6. *Que la administración suministre al representante exclusivo la información pertinente sobre temas discutidos dentro del ámbito de las negociaciones, de conformidad con lo que establecen los reglamentos, siempre que la información pueda ser suministrada de conformidad con la ley.”*

A juicio de esta JRL, se ha probado que el Gerente Interino de la División de Dragado emprendió las negociaciones intermedias, sin tener la determinación de buscar o querer alcanzar un acuerdo sobre las medidas de mitigación e implementación del Sistema de Administración de Activos (SAA) en su división, y que la ACP, al infringir las disposiciones sobre negociación intermedia negociadas y acordadas en el convenio colectivo, ha faltado en su deber y obligación de seguir los pasos conducentes para implementar el acuerdo colectivo suscrito en 2007; por consiguiente, se prueba la comisión de la práctica laboral desleal que describe el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP de: *“negarse a consultar o negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección.”*. Y al producirse la violación de esta norma, esto causa a su vez, tal como lo denuncia la UIM, la infracción del numeral 8 del artículo 108 de esta Ley, al no cumplir con las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley.

En cuanto al cargo de la infracción del numeral 1 de este artículo de la Ley, la JRL estima que en este caso la organización sindical denunciante no ha identificado correctamente la infracción al derecho que tienen los trabajadores y los representantes exclusivos que se encuentran en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, razón por la cual la JRL no declara la comisión de la práctica laboral desleal en base a este numeral, ya que de

hacerlo así, entraría esta Junta a complementar o integrar el derecho infringido en esta decisión.

Sostiene UIM que la ACP interfirió con el derecho de los trabajadores de cumplir con lo acordado en el convenio colectivo respecto a la negociación intermedia iniciada el 3 de abril, por cambio en la condición de empleo, no obstante, el denunciante omite identificar adecuadamente en qué disposición de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP está consagrado ese derecho que reclama.

Cabe destacar que, desde el pronunciamiento de 24 de septiembre de 2010 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en resolución que resolvía el recurso de apelación en contra de la Decisión No.3/2009 de 28 de enero de 2009 que resolvió la denuncia de práctica laboral desleal No. PLD-12/07, esta honorable sala ha manifestado de manera reiterativa que la JRL está inhibida de “suponer, complementar o integrar” infracciones de PLD que no hayan sido expresamente advertidas por los denunciantes, al declarar que:

“Advierte esta Sala que no puede *de oficio*, la Junta de Relaciones Laborales considerar tales cargos, ni enmendar o suponer las infracciones sustantivas del régimen laboral especial, para enfocar y pronunciarse sobre el fondo de los aspectos que se debaten en el proceso correspondiente.”

En cuanto al remedio solicitado, de que se le ordene a la ACP continuar con las negociaciones iniciadas, esta Junta considera que existe mérito para acceder a lo solicitado, por lo que ordena la aplicación del “Status Quo Ante”, y retrotraer el procedimiento de negociación al momento justamente anterior al despliegue de la conducta desleal del actor, considerando justo brindarle a la organización sindical denunciante, la oportunidad y facultad de continuar con su negociación intermedia de impacto e implementación del Sistema de Administración de Activos (SAA) en la División de Dragado de la ACP.

También, es el criterio de esta Junta que el texto de la presente decisión debe desplegarse por espacio de 15 días calendario, en todos los tableros informativos, y en los otros medios físicos como electrónicos y/o digitales, que utilice la administración de la ACP en su comunicación con los miembros de esta unidad negociadora en la División de Dragado de la ACP como sanción moral por la conducta desleal desplegada por la ACP en este proceso.

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 la Autoridad del Canal de Panamá cometió una práctica laboral desleal al incurrir en las conductas de los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, en la denuncia de práctica laboral desleal identificada como PLD-25/17, interpuesta por la UNIÓN DE INGENIEROS MARINOS.

ARTÍCULO SEGUNDO: ACCEDER a la petición de devolver el estado de las negociaciones al estado inmediatamente anterior al despliegue de la conducta desleal de la Autoridad del Canal de Panamá y ordenar que continúen las negociaciones intermedias de impacto e implementación desde el punto alcanzado al 27 de mayo de 2017.

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR a la Autoridad del Canal de Panamá que publique esta decisión por espacio de 15 días calendario a partir de su notificación, en todos los tableros informativos y en los otros medios físicos, como electrónicos y/o digitales que utilice la administración de la ACP en su comunicación con los miembros de esta unidad negociadora en la División de Dragado de la ACP, y al finalizar este período, comunicarle a esta Junta, su cumplimiento.

ARTÍCULO CUARTO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos, 95, 97, 101, 102, 108, 113, 114 y demás concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; Artículos 5, 57, 84, del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP; Artículo 4 del Convenio Colectivo de la Unidad de Ingenieros Marinos efectiva del 30 de enero de 2007 al 31 de septiembre de 2015.

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 R.
Miembro

Magdalena Carrera L.
Secretaria Judicial