

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, trece (13) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

DECISIÓN No.11/2021

**Denuncia presentada por la Unión de Prácticos del Canal de Panamá
contra de la Autoridad del Canal de Panamá**

I- ANTECEDENTES DEL CASO

El 8 de mayo de 2019, el capitán Álvaro Moreno C., secretario general de la Unión de Prácticos del Canal de Panamá (en adelante UPCP), presentó una denuncia por práctica laboral desleal, con fundamento en los numerales 1 y 8 de artículo 108 de la Ley Orgánica, la cual fue identificada como PLD-22/19.

Esta denuncia identificada como PLD-22/19 fue sometida al reparto correspondiente el día 9 de mayo de 2019, siendo asignada a la licenciada Mariela Ibáñez de Vlieg como miembro ponente del caso. (f.28)

Mediante Resolución No.26/2020 de 20 de noviembre 2019, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, (en adelante JRL), admitió la denuncia presentada por la UPCP y se le corrió traslado de la denuncia por práctica laboral desleal a la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), y se le concedió un término de veinte (20) días calendario para presentar su contestación a la JRL, si a bien lo tenía. (fs.102-107)

El 18 de agosto de 2020, el licenciado Ramón E. Salazar B., en su condición de apoderado especial de la ACP, presentó a la JRL su contestación a la presente denuncia. (fs.113-122)

Mediante Decreto Ejecutivo No.2 de 19 de noviembre de 2020, fue designado el licenciado Fernando Alfonso Solórzano Acosta como nuevo miembro de la Junta de Relaciones Laborales de la ACP en reemplazo de la licenciada Mariela Ibáñez de Vlieg, por lo que se le tiene como nuevo miembro ponente de este caso. (fs.361-362).

II- COMPETENCIA DE LA JUNTA

La Ley No.19 de 11 de junio de 1997, Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante Ley Orgánica de la ACP), en su artículo 111 crea 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 numeral 4 del artículo 113 de la Ley Orgánica de la ACP otorga competencia privativa a esta Junta para resolver las denuncias por prácticas laborales desleales.

El artículo 114 de la Ley Orgánica otorga facultad discrecional de recomendar a las partes los procedimientos para la resolución del asunto, o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes.

Mediante Acuerdo No.69 de 13 de julio de 2020 se modifica el Reglamento de Denuncia por Práctica Laboral Desleal y en éste se dispone el procedimiento para dar trámite a las denuncias presentadas ante la JRL.

En este caso se llevó a cabo la audiencia en dos fechas, la primera de ellas, el 10 de febrero de 2021; y la segunda, 2 de marzo de 2021 se llevó a cabo la audiencia con la

presencia de los miembros Nedelka Navas, Manuel Cupas, Lina Boza, Ivonne Durán y Fernando Solórzano. Y el 17 de marzo de 2021 el expediente de la PLD-22/19 fue ingresado al despacho del ponente con la transcripción de la audiencia, para su decisión. (f.554)

III- CARGOS DE LA DENUNCIA PRESENTADO POR LA UPCP:

A- Sustentación de los cargos de violación:

Señala el denunciante que el 28 de marzo de 2019, recibió nota firmada por las abogadas de la vicepresidencia de Asesoría Jurídica de la ACP, licenciadas Eleonore Maschkowski, Danabel de Recarey y Cristobalina Botello, donde le comunicaron que según el literal (f) de la sección 17 del artículo 13 de la convención colectiva vigente, efectiva a partir del 15 de mayo de 2016, había operado la terminación de los procesos en los casos de arbitrajes listados por inactividad en un término superior de un año; que el 2 de abril de 2019, la UPCP en nota No.2019-04-014, respondió al vicepresidente de Asesoría Jurídica de la ACP, señor Agenor Correa, aclarando que todos los casos de arbitraje anteriores a la fecha efectiva de la actual convención colectiva de 15 de mayo de 2016, no les aplicaba la cláusula citada por las abogadas de la ACP, porque dicho literal de la sección no existía en la convención colectiva vigente en el momento en que dichos casos de arbitraje fueron presentados, sino que les era aplicables los términos y condiciones de la convención colectiva de 1999 (texto consolidado), según corresponda; y que el 12 de abril de 2019, el señor Agenor Correa respondió la nota de UPCP, e insistió en la aplicación del literal (f) de la sección 17 del artículo 13 de la convención colectiva efectiva del 15 de mayo de 2016, de manera retroactiva para los casos invocados para arbitraje con fechas anteriores a las fechas de entrada en vigencia de la misma (fs.3 y 4).

Las causales de PLD denunciadas por la UPCP en el PLD-22/19, son las de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

La primera causal, relativa a 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 fue enunciada en relación al numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP, que dispone que el trabajador tiene el derecho a que se solucionen sus conflictos con la administración de la Autoridad, siguiendo los procedimientos aplicables establecidos en la ley, los reglamentos o en las convenciones colectivas. Y según explicó la UPCP, en este caso la ACP restringió el derecho que por ley tienen los trabajadores, por intermedio de su vicepresidente de Asesoría Jurídica, quien dijo, pretende aplicar retroactivamente una convención colectiva diferente a la que corresponde para la solución de los casos de arbitraje anteriores al 15 de mayo de 2016 (fs.4 y 5).

En este sentido indica el denunciante que, "...el trabajador que es representado por la UPCP, queda en un estado de indefensión al no poder presentar los casos de arbitraje invocados bajo el amparo de la convención colectiva del 2009. Con base en los hechos señalados, al trabajador le fue restringido y limitado su derecho a solucionar su conflicto. Siguiendo los procedimientos en este caso en particular, el procedimiento de arbitraje aplicables establecidos en la convención colectiva correspondiente, que en este caso es la convención del 2009. Es importante señalar que la convención colectiva del 2009, no existe ninguna norma de prescripción de por terminado un caso por virtud de la inactividad y por parte del sindicato por el término de un año, por lo que la ACP viola el derecho del trabajador contenido en el numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP." (f.492)

Sobre la segunda causal del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, de no obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección, la UPCP la enunció en relación con el numeral 4 del artículo 97 que reconoce el derecho del representante exclusivo (en adelante RE) de presentar y tramitar quejas utilizando los procedimientos de la convención colectiva correspondiente, que indicó, en este caso se refiere a la convención colectiva de 1999 o convención colectiva de 1999 (texto consolidado) efectiva desde el 29 de diciembre de 1999; y explicó que la causal se

produjo como consecuencia de la pretensión de la ACP de aplicar una condición, cláusula o literal de la convención colectiva vigente a partir del 15 de mayo de 2016 a situaciones ocurridas durante la vigencia de una anterior y de manera retroactiva; lo que añadió, es un exabrupto jurídico (fs.4 y 5).

B- Lo pedido por el denunciante:

Solicitó la UPCP, con fundamento en las facultades conferidas a la JRL por el numeral 5 del artículo 115 de la Ley Orgánica de la ACP, que se determine que la ACP incurrió en violación de los derechos del RE contenidos en la ley, y que ordene a la ACP cesar inmediatamente las acciones violatorias del derecho del RE de acuerdo al artículo 97 y 108 de la Ley Orgánica de la ACP y que en el futuro se abstenga de infringir dicha norma legal; y que en consecuencia, la JRL le ordene publicar dicha decisión en todos los murales de comunicación interna de todas las oficinas de la ACP por un período de sesenta (60) días calendario y enviar dicha decisión a todas las direcciones de correo electrónico oficiales de los empleados de la ACP (@pancanal.com) por medio de un TUCANAL-INFORMA y NOTI-CANAL (fs.5 y 6).

IV- CONTESTACIÓN DE LA PARTE DENUNCIADA:

Al contestar la presente denuncia, el apoderado especial de la ACP, licenciado Ramón E. Salazar B., manifestó que, en el caso que compete, específicamente, refiriéndose a los numerales 1 y 8 del artículo 108, es evidente que no se ha dado violación alguna. Esto es así, ya que no se ha interferido, restringido o coaccionado a un trabajador para ejercer alguno de esos derechos libremente, como tampoco se ha incumplido con una norma que entre en conflicto con la convención colectiva ni se ha desobedecido o incumplido ninguna de las disposiciones de derecho colectivo contenidas en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP.

Indicó que la UPCP denunció que la ACP incurrió en la PLD descrita en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, porque con nota del 28 de marzo de 2019, se le informó que había operado la terminación de 99 procesos de arbitraje, en virtud de una cláusula contenida en el acápite f), sección 17 del artículo 13 de la convención colectiva, suscrita entre ACP y los Prácticos, y que es efectiva desde el 15 de mayo de 2016. Esta disposición convencional dice lo siguiente: la inactividad del proceso de arbitraje por un término superior a un año, dará lugar a la terminación del mismo.

Explicó que el sindicato consideró que los procesos de arbitraje con anterioridad a la vigente convención colectiva, no le es aplicable la referida norma convencional argumentando que la misma había sido aplicada erróneamente por una interpretación de la oficina de Asesoría Jurídica.

Manifestó que la disconformidad del denunciante acontece dentro del procedimiento negociado de tramitación de queja entre la UPCP y la ACP en el artículo 13 de la convención colectiva del 2016, y por ende es un asunto de materia de queja y no de una denuncia de PLD o práctica laboral desleal. El artículo 13 de la convención colectiva vigente en sección 2, definiciones, reitera el significado de queja, que establece la ley orgánica en su artículo 2. Se colige, entonces, que las discrepancias y dudas que pueden surgir con relación a la aplicación e interpretación de una norma convencional, son materias de queja y no están listadas como causales de PLD.

Explicó que, en este sentido, para que la Junta pueda determinar la comisión de una PLD bajo los aspectos descritos por el sindicato en su denuncia, tendría que entrar a interpretar la norma convencional como si se tratara de una queja, a lo cual está reservado el árbitro conforme a lo dispuesto en los artículos 2, 104 y 106 de la Ley Orgánica de la ACP. De acuerdo con las disposiciones de la sección 2 del capítulo V de la Ley Orgánica, la competencia privativa de esta Junta entre otras, es para resolver las denuncias por prácticas laborales desleales y supuestamente cometida por la ACP.

Continuó explicando que el reclamo de UPCP no se enmarca en lo que corresponde a una denuncia de PLD. Jurídicamente la Junta llegará al convencimiento de que la ACP actuó en concordancia con las normas que rigen el régimen laboral en la ACP, respetando la convención colectiva vigente que de buena fe fue negociada por la parte

y que suscribió con la parte denunciante; e igualmente, honrando el principio estricto de legalidad que, en su calidad de entidad de derecho público, conforme al artículo 16 de la Constitución Política, está obligada a respetar.

Enfatizó que desde que entró vigente esta convención, es el único contrato colectivo aplicable a los procesos de arbitrajes. Y que la convención colectiva vigente, en el artículo 4, en la sección 1 que tiene como título “Fecha Vigente de Implementación de la Convención Colectiva”, entra a regir el día que es ratificada por la organización y firmada por el administrador de la ACP y que esa convención se implementará a partir del 15 de mayo de 2016. A mayor abundamiento en la sección 8 del artículo 4 de esta convención vigente se estipuló en la sección que esta convención debe ser interpretada en el pleno, significado de un lenguaje simple, por tanto la Junta apreciará que el artículo 13 que contiene la sección 17, literal (f) que estipula, que la inactividad del proceso de arbitraje por un término superior a un año dará lugar a la terminación del mismo, en lenguaje simple, no permite inferir que la misma excluye determinado proceso de arbitraje. Como segundo punto, que la convención colectiva vigente reemplazó y sustituyó a la convención colectiva de trabajadores en el '99, texto consolidado del 2009, por tanto, no hay una estipulación de convención vigente que haga excepciones o distinciones de casos de arbitraje invocados bajo la vigencia de convenciones colectivas anteriores para la aplicación del procedimiento de tratamiento del proceso de arbitraje bajo la vigencia de la actual convención colectiva.

Manifestó que se corrobora que no fue la intención de las partes contratantes, según lo consignado por escrito en la convención, discriminar o excluir proceso de arbitraje de la aplicación del mencionado literal f) de la sección 13, artículo 13, de la convención colectiva del 2016 vigente, que repetimos fue negociado de buena fe y estipulado en un lenguaje simple y sencillo. En consecuencia y considerando que la carga de prueba le recae sobre el denunciante, la Junta podrá colegir que atribuirle a la ACP la comisión de PLD por supuestamente restringir, interferir o coaccionar un trabajador en el ejercicio de su derecho a procurar la solución de sus conflictos, no tiene asidero por cuanto la argumentación de vulneración de derecho se fundamenta en la aplicación de una convención que fue expresamente reemplazada y sustituida por la actual y vigente convención colectiva de los prácticos.

Finalizó señalando que, ante la ausencia de una norma convencional que haya pactado y un tratamiento distinto para los arbitrajes invocados bajo la vigencia de las convenciones colectivas anteriores a la actual, la argumentación del denunciante adolece de falta de sustento fáctico y jurídico, por lo que le solicitamos a esta Junta desestime los señalamientos de que la ACP ha incurrido en prácticas laborales desleales dado que el hecho denunciado no las configura y; en adición a ello, el asunto planteado es materia de queja de conformidad con la normativa legal planteada por cuando la denunciante pretende con este proceso, obtener una interpretación de una norma convencional, lo cual rebasa a nuestra consideración, las competencias de la JRL conforme lo normado en el artículo 113 concatenado con el artículo 114 de la Ley Orgánica, así como con el artículo 2 de la Ley Orgánica.

V- CELEBRACIÓN DEL ACTO DE AUDIENCIA:

Mediante Resuelto No.44/2020 de 30 de diciembre de 2020, se programó la audiencia para ventilar la presente denuncia por práctica laboral desleal, para el día 12 de febrero de 2020; no obstante, la misma fue suspendida debido a la presentación de una solicitud de decisión sumaria por parte de la ACP, la cual fue negada mediante Resolución No.93/2020 de 4 marzo de 2020, reprogramando la audiencia para el 18 de marzo de 2020. Sin embargo, esta audiencia fue nuevamente suspendida debido a las medidas y controles sanitarios dictados por el Ministerio de Salud y la JRL.

Que, en virtud de las medidas y controles sanitarios dictados por la autoridad nacional con relación al coronavirus COVID-19, la JRL, mediante Resoluciones Administrativas No.15 de 16 de marzo de 2020; No.18 de 3 de abril de 2020; No.21 de 29 de abril de 2020; No.24 de 15 de mayo de 2020; No.25 de 26 de mayo de 2020; No.29 de 17 de junio de 2020; No.32 de 3 de julio de 2020 y No.33 de 13 de julio de 2020, suspendió los términos judiciales hasta el día 31 de julio de 2020, inclusive, quedando finalmente la audiencia programada para el 10 de febrero de 2021, fecha en la que se llevó a

efecto la parte inicial de la misma para recibir los alegatos iniciales de las partes y, luego de la evaluación de las pruebas presentadas y aducidas por las partes, la JRL procedió a resolver sobre su admisibilidad y se decretó un receso de la audiencia para reanudar la evacuación de los testimonios admitidos y la presentación de los alegatos finales el día 2 de marzo de 2021, lo que en efecto se llevó a cabo.

VI- CONSIDERACIONES DE LA JRL:

Al resolver la admisibilidad de la presente denuncia, la JRL admitió la misma respecto a las causales que tenían como fundamento los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, para cuyo trámite la JRL verificó el cumplimiento de los aspectos formales contenido en los reglamentos.

Como lo ha manifestado la JRL en anteriores casos, en cumplimiento del debido proceso, cualquier análisis de fondo de un caso solo puede tener lugar una vez se hayan cumplido las distintas etapas que prevé el reglamento de denuncia por prácticas laborales desleales y que a las partes se les hayan brindado las oportunidades procesales para sustentar su posición.

La ACP señala que no es viable esta PLD, porque el sindicato debió seguir el procedimiento de queja previsto en la Ley Orgánica de la ACP.

No obstante, considera la JRL que cumplida la verificación de los requisitos formales para la admisión de la presente PLD, la evaluación en el fondo permitirá conocer si la ACP ha incurrido en algunas de las causales invocadas.

Habiéndose cumplido las distintas etapas procesales dentro del presente proceso, la JRL entra a resolver el fondo de la materia, señalando primeramente que los asuntos planteados en la presente denuncia guardan relación con la nota fechada el 28 de marzo de 2019 remitida a la parte denunciante por las abogadas de la Vicepresidencia de Asesoría Jurídica de la ACP, licenciadas Eleonore Maschkowski, Danabel de Recarey y Cristobalina Botello, en la que le manifiestan que “Luego de una verificación de los expedientes de los arbitrajes invocados por la Unión de Prácticos del Canal de Panamá (UPCP),... de conformidad con lo establecido en el Artículo 13- Procedimiento para la Tramitación de Quejas y Arbitrajes, Sección 17- Invocación del Arbitraje y la Selección del Árbitro, literal f) de la Convención Colectiva 2016, suscrita entre la Unión de Prácticos del Canal de Panamá (UPCP) y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) efectiva a partir del 15 de mayo de 2016, ha operado la terminación del proceso en los casos de arbitraje que se listan..., debido a que estos han estado inactivos por un término superior de un (1) año.” (fs. 42-43)

En dicha nota se lista un número plural de casos a los que se le aplica el criterio externado en la misma y en la parte final de la misma, se indica que se procedería a la escogencia de los árbitros en los casos ARB 47/18, ARB 62/18 y ARB 88/18, y con relación a los casos ARB 04/17, ARB 06/17 y ARB 07/18, los mismos forman parte de los casos que se han dado por terminados.

En la nota UPCP No.2019-04-014 de 2 de abril de 2019 dirigida a Agenor Correa, vicepresidente de Asesoría Jurídica de la ACP, el denunciante manifiesta que la mayoría de los casos de arbitraje incluidos en la nota de 28 de marzo de 2019 “fueron invocados por la UPCP en fecha previa a la vigencia de la Convención Colectiva de 2016, por lo que la sección 17 (f) del artículo 13 de dicha Convención no es aplicable..., debido a que dicha sección no existía en la Convención Colectiva aplicable y no puede ser utilizada de manera retroactiva.” (fs.44)

Asimismo, expresó que “con relación a los casos invocados en fecha posterior a la fecha de entrada en vigencia de la Convención Colectiva de 2016, de considerar la administración de la ACP que alguno de esos casos debe darse por terminado por inactividad, deberá presentar sus objeciones al árbitro seleccionado para cada uno de esos casos de arbitraje, de conformidad con el procedimiento establecido en la sección 8 del artículo 13 de la Convención Colectiva.”

En esta denuncia se han invocado dos (2) causales de violación. La primera enunciada en relación al numeral 5 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP, explicando la UPCP que la ACP restringió el derecho que por ley tienen los trabajadores, pretendiendo aplicar retroactivamente una convención colectiva diferente a la que corresponde para la solución de los casos de arbitraje anteriores al 15 de mayo de 2016, quedando los trabajadores representados por la UPCP, en un estado de indefensión al no poder presentar los casos de arbitraje invocados bajo el amparo de la convención colectiva del 2009, en la que no existe ninguna norma de prescripción que de por terminado un caso por virtud de la inactividad por parte del sindicato por el término de un año.

Sobre la segunda causal del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, la UPCP la enunció en relación con el numeral 4 del artículo 97 que reconoce el derecho del RE de presentar y tramitar quejas utilizando los procedimientos de la convención colectiva correspondiente, que indicó, en este caso se refiere a la convención colectiva de 1999 o convención colectiva de 1999 (texto consolidado) efectiva desde el 29 de diciembre de 1999; y explicó que la causal se produjo como consecuencia de la pretensión de la ACP de aplicar una condición, cláusula o literal de la convención colectiva vigente a partir del 15 de mayo de 2016 a situaciones ocurridas durante la vigencia de una anterior y de manera retroactiva.

El literal f) de la Sección 17 de la Convención Colectiva de 15 de mayo de 2016 en el que se fundamenta la Nota 28 de marzo de 2019, señala lo siguiente:

“PARTE B. ARBITRAJE

Sección 17. Invocación del Arbitraje y la Selección del Árbitro

- (a) ...
- (b) ...
- (f) La inactividad del proceso de arbitraje por un término superior a un (1) año dará lugar a la terminación del mismo.”

La JRL encuentra que el examen de los cargos de violación invocados por el denunciante lleva a evaluar dos situaciones en especial:

1. ¿Puede la ACP declarar cerrados los arbitrajes invocados durante la vigencia de la convención colectiva de 2009 con base en la regla de terminación del arbitraje por inactividad incorporada en la convención colectiva de 2016, es decir, ejecutar una aplicación retroactiva de la norma establecida en la nueva Convención Colectiva?
2. ¿Puede unilateralmente la ACP declarar “terminados” los arbitrajes invocados por el denunciante con posterioridad a la entrada en vigencia de la Convención Colectiva de 2016?

Una revisión tanto de la Ley Orgánica de la ACP como de los reglamentos aplicables nos indica que no existen en dichos ordenamientos normas especiales para resolver conflictos sobre la aplicación de las mismas.

Sin embargo, para determinar el sentido y alcance de las disposiciones aplicables, hay que atender la jerarquía de las normas y los principios rectores en los que se inspiran las distintas normativas.

En ese sentido, es menester hacer mención de lo que establece el artículo 81 de la Ley Orgánica de la ACP:

“Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del

Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.

A los trabajadores permanentes, y a aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios.” (Subraya la JRL)

Si bien la norma en mención impide la aplicación de los procedimientos indicados para otras jurisdicciones, la JRL considera importante ilustrar lo que rige para la jurisdicción civil en materia de aplicación de la Ley, según lo dispuesto en el artículo 32 del Código Civil que indica que “Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.” (Subraya la JRL)

Por otro lado, la Constitución Política de Panamá establece en su artículo 43 que “Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese.”

Este principio de la irretroactividad de la Ley se sustenta en la necesidad de estabilidad del ordenamiento jurídico y de seguridad jurídica, para que las partes dentro de un proceso puedan y deban estar seguras de las consecuencias que puede acarrear los actos u omisiones que realicen.

El propósito que busca este principio de derecho es que los sujetos tengan la confianza en las leyes vigentes y puedan celebrar sus acuerdos y negocios en base a ellas, eliminando la ausencia de certeza que generaría una posible variación de la legislación respecto a hechos ya realizados y que ya no pueden ser cambiados o eliminados.

Este principio aplica por supuesto a las situaciones reguladas dentro del Título XIV de la Constitución Política Nacional, sobre el Canal de Panamá, con base en el ejercicio de la hermenéutica jurídica que ha venido aplicando históricamente la Corte Suprema de Justicia, que nos lleva a destacar el principio de universalidad constitucional o de unidad de la Constitución, donde la norma no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe considerarse su sentido dentro del conjunto constitucional, tal como lo han señalado los ex magistrados del máximo Tribunal, Edgardo Molino Mola y Arturo Hoyos en sus obras, La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado (Editorial Universal Books, Panamá, 2007), y La Interpretación Constitucional (Editorial Temis S. A., Bogotá - Colombia, 1998), respectivamente.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la ACP, el arbitraje constituye la última instancia administrativa de la controversia y se regirá por lo dispuesto en esta Ley, los reglamentos y las convenciones colectivas.

Las convenciones colectivas pactadas entre los sindicatos y la Autoridad son ley entre las partes y suponen la forma asociada y en conjunto de mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones.

Conforme el artículo 76 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, al vencimiento de una convención colectiva, continuarán en vigencia los términos y condiciones estipulados en la misma que no entren en conflicto con la Ley Orgánica o los reglamentos de la Autoridad.

En consecuencia, si la Convención de 2009 no poseía la regla que ha invocado la ACP para declarar terminados los procesos de arbitrajes invocados por el denunciante con base a esa convención colectiva, no puede la ACP aplicar retroactivamente una norma prevista en la convención colectiva de 2016, pues está contrariando el principio constitucional que hemos mencionado.

Por otro lado, el artículo 13 de la Convención Colectiva de 2016 versa sobre el procedimiento para la tramitación de quejas y arbitrajes, y el mismo se encuentra dividido en dos (2) partes. La parte A relativa a la queja y la parte B relativa al arbitraje.

De la lectura de la Sección 16 sobre las etapas de tramitación de quejas se desprende que el arbitraje es, por regla general, consecuencia de no recibirse respuesta favorable de la queja presentada, habiendo transcurrido determinados períodos.

En la parte B sobre el arbitraje se detallan varias secciones sobre invocación del arbitraje y la selección del árbitro; la preparación para el arbitraje y pre-audiencia de arbitraje; la audiencia de arbitraje; las grabaciones y costos de la audiencia; plazos; salarios caídos y excepciones a los laudos.

El desarrollo de la parte B es esquemático y particularmente, en la Sección 17 sobre invocación del arbitraje y la selección del árbitro, en cada uno de sus numerales hace referencia a los diversos pasos que se van suscitando para ese propósito, primeramente informando, por escrito, la parte que interpone la queja a la JRL que existe una queja que se está refiriendo a arbitraje y le solicita que se le proporcione a las partes una lista de siete (7) árbitros; se lleva a cabo la selección de los árbitros por las partes; se advierte qué pasa si una de las partes rehúsa a participar en la selección del árbitro; se describe la autoridad que tiene el árbitro; se describen los requisitos que debe contener el documento que contiene el reclamo, y finalmente, en el literal f) se señala que “la inactividad del proceso de arbitraje por un término superior a un (1) año dará lugar a la terminación del mismo”, regla que aplicó la ACP para generar la comunicación de 28 de marzo de 2019 que dio origen a esta PLD.

Considera la JRL que la declaratoria de inactividad dentro del proceso arbitral no es una facultad que corresponde unilateralmente a la ACP, sino al árbitro que atiende el reclamo. Obsérvese que lo dispuesto en el literal f) de la Sección 17 del artículo 13 de la Convención Colectiva de 2016, está incorporado como parte de un procedimiento que describe la propia norma.

Asimismo, llama la atención que en el proceso de PLD se hace mención de la inactividad por el término de un (1) año para la emisión de la comunicación de 28 de marzo de 2019, pero obra en el expediente constancias de comunicaciones fechadas 20, 22 y 25 de marzo de 2019 (fs.45-49) sobre dichos procesos arbitrales, lo que en todo caso impediría efectuar una declaratoria de inactividad, puesto que se han compulsado gestiones que bloquean toda posibilidad de emitir la calificación contenida en el literal f) antes mencionado.

Cabe destacar que en materia procesal, la inactividad que castiga norma no puede ser favorable a la parte que la invoca, si de la misma depende la realización de actos o el impulso del proceso.

Efectuadas las anteriores consideraciones, considera la JRL que la ACP ha incurrido en violación de las causales de PLD denunciadas por la UCP en el PLD-22/19 contenidas en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, relativas a interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda, al restringir con su acción el derecho que tienen los trabajadores a que se solucionen sus conflictos con la administración de la Autoridad, siguiendo los procedimientos aplicables establecidos en la ley, los reglamentos o en las convenciones colectivas, y al no obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de la sección indicada en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, al no reconocer el derecho del RE de tramitar quejas utilizando los procedimientos de la convención colectiva correspondiente. La violación se da en la forma como se ha descrito en los párrafos precedentes.

Por lo tanto, debe la JRL conceder lo solicitado por la Unión de Prácticos del Canal de Panamá (UPCP), por lo que, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que la Autoridad del Canal de Panamá cometió las causales de prácticas laborales desleales de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, denunciadas por la Unión de Prácticos del Canal de Panamá (UPCP) en su contra en la Denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-22/19, por lo que, de acuerdo a la facultad conferida a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá en el numeral 5 del artículo 115 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, le ordena que:

- 1) CESE, a partir de la notificación de la presente decisión, la implementación que hizo el 28 de marzo de 2019, mediante nota firmada por las abogadas de la Vicepresidencia de Asesoría Jurídica de la ACP, licenciadas Eleonore Maschkowski, Danabel de Recarey y Cristobalina Botello, donde le comunican a la Unión de Prácticos del Canal de Panamá (UPCP) que según el literal (f) de la sección 17 del artículo 13 de la convención colectiva vigente, efectiva a partir del 15 de mayo de 2016, había operado la terminación de los procesos en los casos de arbitrajes listados dentro de esa nota, por inactividad en un término superior de un año.
- 2) SE ABSTENGA de infringir los artículos 97 y 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la Autoridad del Canal de Panamá publicar, a partir de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, copia de la presente decisión en todos los murales de comunicación interna de todas las oficinas de la ACP por un período de 60 días calendario y enviar dicha decisión a todas las direcciones de correo electrónico oficiales de los empleados de la ACP (@pancanal.com) por medio de un TUCANAL-INFORMA y NOTI-CANAL (fs.5 y 6).

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR el archivo del expediente PLD-22/19.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Constitución Política de la República de Panamá; Ley Orgánica de la ACP; Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP; Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales; Convención Colectiva UPCP y ACP (Texto Consolidado) efectiva el 7 de junio de 2009; Convención Colectiva UPCP y ACP efectiva el 15 de mayo de 2016.

Notifíquese,

Fernando A. Solórzano A.
Miembro Ponente

Lina A. Boza A.
Miembro

Manuel Cupas Fernández
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial