

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, veintidós (22) de agosto de dos mil veintidós (2022).

DECISIÓN N°39/2022

**Denuncia por práctica laboral desleal No. PLD-12/20
Presentada por Panama Area Metal Trades Council (PAMTC)
contra la Autoridad del Canal de Panamá**

I. ANTECEDENTES DEL CASO

El 11 de diciembre de 2019 el sindicato Panama Area Metal Trades Council (en adelante IPAMTC)) presentó denuncia por práctica laboral desleal (en adelante PLD) contra la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), con fundamento en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley 19 de junio de 1997 (en adelante Ley Orgánica de la ACP).

La Ley Orgánica de la ACP, en su artículo 111, crea la Junta de Relaciones Laborales (en adelante JRL) con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales y para resolver los conflictos bajo su competencia; en su artículo 113, numeral 4, le otorga competencia privativa para resolver las denuncias por PLD descritas en su artículo 108; y el artículo 2, numeral 4 del Acuerdo N°2 de 29 de febrero de 2000, reglamentario, señala que pueden ser interpuestas por la administración, una organización sindical, un representante exclusivo o un trabajador.

Recibida la denuncia en la JRL, fue repartida al licenciado Manuel Cupas Fernández como miembro ponente y comunicado a las partes en las notas JRL-SJ-211/2020 y JRL-SJ-210/2020, ambas del 18 de diciembre de 2019 (fs.48 y 49).

El 19 de agosto de 2020, la secretaria judicial llevó el expediente N°PLD-12/20 al despacho del ponente, señalando en el informe secretarial que había concluido la fase de investigación (f.93).

La JRL decidió mediante Resolución N°156/2020 de 18 de septiembre de 2020, admitir la denuncia, fundada en las causales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP y conceder el término respectivo a la ACP para contestarla (fs.96 a 103).

El 9 de octubre de 2020 la ACP presentó el poder especial a nombre de la licenciada Danabel R. de Recarey y la contestación, y en dicho escrito solicitó a la JRL que se declare que no se ha configurado práctica laboral desleal y por tanto no se acceda a los remedios que se han planteado en la denuncia. (fs.111 y 118 a 132)

Mediante Resuelto No.138/2021 de 5 de agosto de 2021 la JRL resolvió programar la audiencia para ventilar la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20, para el 19 de octubre de 2021 a las 9 de la mañana, mediante la plataforma virtual *Microsoft Teams*. (fs.157-158)

Que de fojas 164 a 226 del expediente se encuentra el escrito de la lista de testigos, pruebas y posición de la ACP, fechado 29 de septiembre de 2021, presentado por la licenciada Danabel de Recarey.

Informe secretarial de 30 de septiembre de 2021 deja constancia que el 29 de septiembre de 2021 venció el término para el intercambio de la lista de posibles testigos y pruebas, donde el PAMTC no presentó ante la JRL su lista de intercambio de posibles testigos y pruebas, tal como lo establece el artículo 28 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL. (f.227)

El 18 de octubre de 2021 la ACP presentó una solicitud de decisión sumaria y suspensión de audiencia (fs.235 a 250).

Mediante Resuelto No.13/2022 de 18 de octubre de 2021, se le dio traslado al PAMTC de la solicitud de decisión sumaria y suspensión de audiencia programada para el 19 de octubre de 2021 (fs.251-252)

EL PAMTC presentó escrito con fecha 25 de octubre de 2021, dando respuesta al Resuelto No.13/2022, en donde se le da traslado de la solicitud de decisión sumaria y suspensión de audiencia oponiéndose al mismo. (fs.257- 258)

Mediante Resolución No.27/2022 de 13 de diciembre de 2021, la JRL decidió NEGAR la solicitud de decisión sumaria en la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20 (fs.262-263).

El Resuelto No.61/2022, de 1 de febrero de 2022, resuelve programar la nueva fecha de audiencia para ventilar la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20 para el 5 de mayo de 2022 a las nueve de la mañana (9 a.m.), mediante la plataforma virtual *Micrsoft Teams*.

Mediante Poder Especial otorgado por el Administrador y Representante Legal de la ACP, doctor Ricaurte Vásquez Morales, se designa como apoderada principal a la licenciada Ana Lucía Montenegro Franco y como apoderada sustituta a la licenciada Danabel R. de Recarey. (f.278)

Mediante Resuelto No.101/2022 de 4 de mayo de 2022 se suspendió la audiencia programada para el día 5 de mayo de 2022 por estar incapacitado el miembro ponente licenciado Manuel Cupas Fernández. (f.281)

Mediante Resuelto No.122/2022 de 7 de junio de 2022 se resolvió programar nueva fecha de audiencia para el día 6 de julio de 2022 para ventilar la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20, presentada por el PAMTC contra la ACP.

El 1 de julio de 2022 la ACP presentó solicitud de decisión sumaria, declaración de pérdida del objeto litigioso y solicitud de suspensión de todos los términos, así como el acto de audiencia programado. (fs.297-318)

Mediante Resuelto No.141/2022 de 4 de julio de 2022, la JRL dio traslado al sindicato PAMTC de la solicitud de decisión sumaria, pérdida del objeto litigioso, suspensión de términos y de la audiencia, requerido por la ACP y SUSPENDE la audiencia programada para el día 6 de julio de 2022, dentro de la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20. (fs.351-352)

Mediante informe secretarial de 12 de julio de 2022, la secretaria judicial de la JRL dejó constancia de que el 11 de julio de 2022 precluyó el término de la organización sindical PAMTC para presentar ante la JRL su conformidad u oposición a la solicitud de decisión sumaria, pérdida del objeto litigioso, suspensión de términos y de la audiencia presentada por la apoderada de la ACP, dentro del caso PLD-12/20, sin que estos se hayan presentado ante la JRL. (f.356)

Mediante Resolución No.152/2022 de 9 de agosto de 2022, la JRL admite la solicitud de decisión sumaria presentada por la ACP dentro de la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20. (fs.358-359)

Corresponde a la JRL resolver el fondo la controversia planteada y a ello procede a continuación, esbozando las posiciones de la parte denunciante y la denunciada.

II. ARGUMENTOS DEL DENUNCIANTE (PAMTC)

Manifiesta el PAMTC que la ACP ha incurrido en una práctica laboral desleal por violación al artículo 108, numerales 1 y 8 de la Ley Orgánica de la ACP que establecen:

1. *Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda, de conformidad con las disposiciones de la presente sección.*

...

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

En este sentido, el derecho que ha violentado la ACP, es el derecho de todo trabajador a ser representado por el representante exclusivo (RE) de su unidad negociadora, sea o no miembro de la organización sindical, de conformidad con el numeral 6 del artículo 95 de la Ley Orgánica de la ACP.

Señala el PAMTC que la ACP afectó y desmejoró las condiciones de empleo a los trabajadores en general, y en particular del señor Carlos De la Rosa al no aplicar los criterios descritos en los numerales 1(b) y 1(c) del Subcapítulo 5 del Capítulo 820 del Manual de Personal.

Que estas afectaciones y desmejoras a las condiciones de empleo de los trabajadores se dieron por parte de la ACP de manera inconsulta y unilateral, pese a que estos asuntos son materia de negociación, tal como lo ordena el artículo 102 de la Ley Orgánica y el artículo 11 de la Convención Colectiva.

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. [sic]*
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.*

En cuanto al Artículo 11 de la Convención Colectiva de los No-Profesionales que se refiere a la Negociación Intermedia, señala el PAMTC que en la Sección 11.03 que se refiere al procedimiento para la negociación iniciada por la ACP esta dará previo aviso por escrito al RE, de conformidad con lo establecido en la Sección 11.01, cuando el cambio afecte adversamente o signifique una desmejora o pérdida de una condición de empleo o de trabajo, a menos que dicho cambio tenga un efecto de poca importancia. Dicha notificación establecerá un período razonable para la respuesta del RE, normalmente de siete (7) días.

Por lo tanto, al no consultar ni negociar antes con el sindicato asuntos que son materia de negociación, la ACP ha interferido y restringido con el ejercicio del derecho de los trabajadores en general, y del señor Carlos De La Rosa en particular, contenido dentro del numeral 6 del artículo 95 de la Ley.

El sindicato es de la posición de que al señor Carlos De la Rosa le asistía el derecho de que le fuese aprobada su licencia sin sueldo, de acuerdo con el procedimiento establecido en el 1(b) y el 1 (c) del Subcapítulo 5 del Capítulo 820 del Manual de Personal de la ACP.

En cuanto al numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica: **“No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección”** el PAMTC manifestó que la actuación de la ACP configuraba una PLD, al no obedecer o negarse a cumplir con las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP dentro del cual se encuentra el artículo 94. Además, los numerales 1 y 3 del artículo 97 de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, le otorgan a todo RE el derecho a representar a los trabajadores y sus intereses. (Lo resaltado es de la JRL)

El sindicato señala en su denuncia por PLD, que la ACP afectó y desmejoró las condiciones de empleo de los trabajadores en general y del señor Carlos De La Rosa en particular, al no aplicar los criterios descritos en los numerales 1(b) y 1(c) del Subcapítulo 5 del Capítulo 820 del Manual de Personal de la ACP para la aprobación de las licencias sin sueldo, y por haber asignado a un funcionario distinto al vicepresidente de la vicepresidencia en la que labora el señor De La Rosa, quien desaprobó la licencia sin sueldo que ya le había sido aprobada, incumpléndose con el numeral 1 del Subcapítulo 5 del Capítulo 820 del Manual de Personal de la ACP, que establece lo siguiente:

- 1- *Licencias sin sueldo. Las solicitudes de licencias sin sueldo deberán ser aprobadas por el vicepresidente, por recomendación del gerente. La solicitud de licencia sin sueldo deberá indicar las razones para dicha solicitud...*
 - (a) *El vicepresidente podrá conceder la licencia sin sueldo, si se determina que el beneficio para la ACP y/o las necesidades reales del empleado son suficientes para compensar los costos y la carga administrativa que resulten de la retención del empleado en licencia sin sueldo.*
 - (b) *Para la aprobación de licencias sin sueldo por periodos que exceden los 30 días, debe haber una expectativa razonable de que el empleado regresará al terminar el período aprobado. Además, deberá existir la expectativa que por lo menos uno de los siguientes beneficios se va a recibir:*
 1. *Mejorar la capacidad del empleado para ejercer las funciones del cargo,*
 2. *Protección o mejoramiento de la salud del empleado;*
 3. *Retención de un empleado que le conviene a la ACP;*
 4. *Fomentar un programa de interés para el Estado; o*
 5. *Apoyar al Estado en su gestión gubernamental.*

(c) Se podrá aprobar licencia sin sueldo a aquellos empleados que acepten un cargo público remunerado, siempre que se cumpla con cualquiera de los criterios 3,4 ó 5 del numeral 1(b) de este subcapítulo.

(d) ...

(e) ...

III. POSICIÓN DE LA DENUNCIADA (ACP)

La ACP mediante su apoderada especial, licenciada Ana Lucía Montenegro, en su escrito de solicitud de decisión sumaria, declaración de pérdida del objeto litigioso y solicitud de suspensión de todos los términos, así como de la audiencia, señala hechos y argumentos que considera dan lugar a la pretensión solicitada, a saber:

1. Que la presente denuncia interpuesta por el PAMTC se da como consecuencia de una solicitud de licencia sin sueldo al señor Carlos De La Rosa del 8 de septiembre de 2019 al 6 de septiembre del 2020, la cual fue aprobada el 20 de septiembre de 2019 por la ingeniera Ilya de Marotta, vicepresidente de Negocios de Tránsito.
2. Luego de que el actual Administrador de la ACP, Ricaurte Vásquez, asumiera el cargo en septiembre del 2019, se inició una revisión y revaluación de las licencias sin sueldo aprobadas por cada vicepresidencia u oficina, determinándose que el señor De La Rosa debía retornar a su puesto de trabajo a más tardar el día 2 de diciembre de 2019, siendo notificado mediante carta de 23 de octubre de 2019, suscrita por el señor Abdiel Pérez quien a la fecha ocupaba el puesto de vicepresidente Encargado de Recursos Humanos, designado por el Administrador para notificar al señor De La Rosa de la decisión tomada por la alta dirección.
3. Esta acción es reclamada directamente al Administrador, mediante carta de 30 de octubre de 2019
4. El Administrador Vásquez da respuesta mediante carta de fecha 25 de noviembre de 2019, indicando que se había iniciado un proceso de revisión y revaluación de las licencias sin sueldo aprobadas por cada vicepresidencia, y que, en el caso específico del señor De La Rosa, se decidió que debía regresar a su puesto a más tardar el 2 de diciembre de 2019.
5. El señor De La Rosa no se reportó a trabajar el 2 de diciembre de 2019 y no sea reportado hasta la fecha.
6. Mediante correo electrónico de 4 de agosto de 2020, el señor De La Rosa manifiesta que se encontraba ejerciendo el cargo que le confirió el presidente de la República de Panamá en la Unidad Administrativa de Bienes Revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.
7. Mediante nota de fecha 31 de agosto de 2020, emitida por la vicepresidenta encargada de Recursos Humanos, licenciada Dalva Arosemena, se le informó al señor De La Rosa que se llevaría a cabo un proceso administrativo, del cual se le estaría comunicando. (f.99)
8. Una propuesta de destitución por incumplimiento de instrucción dada por un supervisor autorizado para impartirla y por ausencias excesivas sin permiso, siendo notificado el 15 de diciembre de 2021. Al no responder a la propuesta se inició la tarea de notificación, y luego de más de diez (10) intentos de notificación al trabajador, el 3 de junio de 2022, la ACP procedió a enviar la documentación por medio de correo recomendado dirigido al trabajador, haciendo efectiva la medida adversa de destitución en dicha fecha.
9. Señala la ACP que en estos momentos el señor De La Rosa no forma parte de la fuerza laboral de la ACP desde el 3 de junio de 2022, encontrándonos ante la figura de pérdida/inexistencia/sustracción de materia.

Advierte la ACP que, previo a la presentación de la denuncia de PLD, el sindicato ya había ejercido el proceso de queja al presentar la nota de 30 de octubre de 2019 dirigida al Administrador, donde detallaba las supuestas afectaciones que había sufrido el señor De La Rosa, sin embargo, el sindicato resolvió presentar su reclamo como una práctica laboral desleal sobre lo dispuesto en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

En cuanto a la primera causal, el sindicato sostuvo que el incumplimiento o no aplicación de la convención colectiva sobre negociación intermedia violaba el derecho de representación del trabajador consagrado en el artículo 95, numeral 6.

Sin embargo, señala la ACP que la decisión discrecional de otorgar licencia sin sueldo es potestativa de esta y se fundamenta en el artículo 100 de su Ley Orgánica, que incluye el derecho de emplear, asignar, dirigir, despedir y retener trabajadores, asignar trabajo y determinar el personal necesario para realizar el trabajo asignado, siendo estos derechos irrenunciables, de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

Que, en cuanto a la segunda causal, el sindicato manifiesta que la Administración no aplicó en debida forma el numeral 1 del Subcapítulo 5 del Capítulo 820 del Manual de Personal de la ACP, el cual se refiere específicamente a las licencias sin sueldo y sus parámetros de selección, vinculando esto con el artículo 94 de la Ley Orgánica, sin embargo, este artículo es de carácter programático, no estableciendo derechos ni obligaciones para las partes en la relación laboral.

Que de igual manera recalca el sindicato que la supuesta falta de la Administración transgrede los derechos de representación del RE contemplados en el artículo 97, numerales 1 y 3, para lo cual la Administración indica que la modificación de la fecha de terminación de la licencia sin sueldo del señor De La Rosa no requería notificarle al RE por no tratarse de un tema negociable.

IV. CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES.

La JRL pasa en estos momentos, como cuestión preliminar, a realizar la valoración de la solicitud de pérdida del objeto litigioso requerida por la ACP.

Al analizar la figura de pérdida del objeto litigioso, nos referiremos a los artículos 66 y 71 del Acuerdo No.68 de 26 de junio de 2020, que corresponde al Reglamento General de Procedimiento de la JRL, el cual señala los medios excepcionales de terminación de un proceso, definiendo entre otros la pérdida del objeto litigioso.

Pérdida del objeto litigioso: Acción provocada por las partes, un tercero o de naturaleza no imputable a estas por las que se vacía de contenido el litigio presentado ante la Junta, de forma tal que es inconducente proseguir con el proceso.

Artículo 71-Pérdida del Objeto de Litigio.

De ocurrir actos realizados por las partes, un tercero, o por actos no imputables a éstos, que impliquen la pérdida del objeto del proceso, lo que produzca que el contenido de la denuncia se extinga, la Junta podrá, de oficio o a petición de parte, ordenar el archivo del expediente por sustracción de materia, mediante resolución motivada. En caso de que sea una de las partes la que hace la solicitud, la contraparte se le dará traslado de la misma para que presente su parecer, igualmente se

procederá con ambas partes en caso de que sea la Junta la que tome la iniciativa de ordenar el archivo del expediente. En estos casos se aplicarán los plazos establecidos en el artículo 67 de este reglamento.

La pérdida del objeto litigioso se configura partiendo del hecho que la denuncia interpuesta por el sindicato se da como consecuencia de la modificación de la fecha de vencimiento de la licencia sin sueldo concedida al señor Carlos De La Rosa, del 8 de septiembre de 2019 al 6 de septiembre de 2020, a que no excediera del 30 de noviembre de 2019.

Al señor De La Rosa se le comunicó la fecha en que tenía que reincorporarse a sus labores en su puesto de trabajo, quien no se ha presentado a la fecha. El señor De La Rosa manifestó mediante su correo electrónico de fecha 4 de agosto de 2020 (f.195) que se encontraba ejerciendo el cargo conferido por el presidente de la República en la Unidad Administrativa de Bienes revertidos del Ministerio de Economía y Finanzas.

Mediante nota de fecha 31 de agosto de 2020, emitida por la vicepresidenta encargada de Recursos Humanos, licenciada Dalva Arosemena, se le informó al señor De La Rosa que se llevaría a cabo un proceso administrativo, del cual se le estaría comunicando. (f.99)

La ACP procedió a verificar todas las acciones e inacciones del señor De la Rosa con relación al retorno laboral ordenado, concluyendo en una propuesta de destitución por incumplimiento de una instrucción dada por un supervisor autorizado para impartirla y por ausencias excesivas sin permiso, siendo notificado el 15 de diciembre de 2021. Al no responder a la propuesta se inició la tarea de notificación, y luego de más de diez (10) intentos de notificación al trabajador, el 3 de junio de 2022 la ACP procedió a enviar la documentación por medio de correo recomendado dirigido al trabajador, haciendo efectiva la medida adversa de destitución en dicha fecha.

Señala la ACP que en estos momentos el señor De La Rosa no forma parte de la fuerza laboral de la ACP desde el 3 de junio de 2022, encontrándonos ante la figura de pérdida/inexistencia/sustracción de materia.

Mediante nota CHR-2022-110 de fecha 30 de mayo de 2022, suscrita por la vicepresidenta de Capital Humano, Annette Sayavedra de López, se destituye al señor Carlos De La Rosa como empleado de la ACP, indicando que laborará en esa entidad hasta el 3 de junio de 2022, inclusive. (fs.338-339)

La pérdida del objeto litigioso se da en cuanto a que se ha vaciado el contenido de la denuncia presentada ante la JRL contra la ACP por práctica laboral desleal, dado que el denunciante ya no forma parte de la entidad, extinguiéndose el contenido de la denuncia, dando lugar a la sustracción de materia y archivo del expediente.

Al declararse la pérdida del objeto litigioso, consideramos innecesario continuar con el análisis del fondo de la denuncia por práctica laboral desleal.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Junta de Relaciones Laborales en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la pérdida del objeto litigioso en la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-12/20.

SEGUNDO: NEGAR los remedios solicitados.

TERCERO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Ley No.19 de 11 de junio de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, artículo 108, numerales 1 y 8; Reglamento de Relaciones Laborales (Acuerdo No.69 de 13 de julio de 2020) de la Autoridad del Canal de Panamá. Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales y Reglamento General de Procedimiento de la Junta de Relaciones Laborales.

Comuníquese y cúmplase,

Manuel Cupas Fernández
Miembro Ponente

Lina A. Boza A.
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Fernando A. Solórzano A.
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial