

**JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023).**

**DECISIÓN No.12/2023**

**Denuncia por práctica laboral desleal No.PLD-21/21  
presentada por la Unión de Ingenieros Marinos  
contra la Autoridad del Canal de Panamá**

**I. ANTECEDENTES**

El día 7 de mayo de 2021 el ingeniero Ariel Arnulfo Bárcenas Justiniani, Asesor de la Unión de Ingenieros Marinos (en adelante UIM o el sindicato) presentó ante la Junta de Relaciones Laborales (en adelante JRL) una denuncia por la presunta comisión de prácticas laborales desleales contra la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), fundamentada en los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

Esta denuncia fue identificada como PLD-21/21 y, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL, se cumplió con el traslado de dicha denuncia y se les comunicó a las partes que por regla de reparto efectuado el 17 de mayo de 2021, se asignó como miembro ponente al licenciado Fernando Alfonso Solórzano Acosta. (fs.50)

El 18 de mayo de 2021 se corrió traslado a las partes de la denuncia presentada, mediante Notas JRL-SJ-510/2021 y JRL-SJ-511/2021 (fs.51 y 52). La ACP, mediante Nota CHR-21-281 de 18 de junio de 2021, presentó su posición con relación a la denuncia formulada.

Luego de cumplidos los trámites de adjudicación y traslado, el expediente PLD-21/21 fue remitido el día 21 de mayo de 2021 a la Asistente Judicial e Investigadora de la JRL para que iniciara la etapa de investigación del proceso.

La etapa de investigación culminó el 23 de agosto de 2021, por lo que se remitió dicho expediente al miembro ponente para determinar su admisibilidad. (fs.602-603)

Mediante Resolución No.109/2002 de 13 de junio de 2022 se admitió la presente denuncia y se le concedió a la ACP el término de 20 días calendario, a partir de la notificación, para contestar los cargos presentados en su contra. (fs.604-611)

Dicha contestación de cargos fue presentada por la licenciada Kellybeth Fernández, en representación de la ACP, mediante escrito entregado el 4 de julio de 2022.

Mediante Resuelto No.155/2022 de 13 de julio de 2022 se programó para el 4 de octubre de 2022 la audiencia para ventilar este caso, de conformidad con el artículo 75 del Reglamento de Procedimiento de la JRL. (fs.632-633)

Dicha audiencia fue celebrada los días 4 de octubre y 22 de noviembre de 2022, con la presencia de las representaciones de ambas partes. (fs.713-723 y 745-769)

**II. FUNDAMENTOS DE LA DENUNCIA DE UIM**

El señor Ariel Arnulfo Bárcenas Justiniani, Asesor de la Unión de Ingenieros Marinos (UIM), señala en los hechos de su denuncia que el 18 de mayo de 2020 iniciaron las negociaciones de la nueva Convención Colectiva (CC) con la fase de preparación de propuestas de negociación, que se extendió hasta el 3 de julio de 2020.

Según lo establece el artículo 33 de la CC vigente suscrita entre UIM y la ACP, las negociaciones de la nueva CC se deben llevar a cabo siguiendo las reglas básicas de negociación contenidas en dicho artículo. El 6 de julio de 2020, las Partes realizaron el intercambio de propuestas sobre las cuales versarían las negociaciones de la nueva CC. Las negociaciones iniciaron formalmente y de manera presencial el 22 de julio de 2020.

Luego de describir quienes conformaban los equipos de negociadores de ambas Partes, el denunciante manifiesta que esta denuncia se fundamenta en el hecho que la ACP, de manera reiterada durante la negociación, objetó las propuestas de UIM, sin justificación alguna ni fundamento legal que le permita a la ACP “presentar objeciones en una negociación”, todo en violación del artículo 33 de la Convención Colectiva vigente que establece el Método de Negociación.

Señala que conforme a las reglas básicas de negociación descritas en la Sección 33.11 de la Convención Colectiva vigente, las negociaciones de la Convención Colectiva se desarrollarán sobre la base del método formal de negociación que se fundamenta en la presentación, manejo y negociación de propuestas y contrapropuestas de las partes y la formalización del acuerdo cuando se logre el mismo. Manifiesta el denunciante que todas las propuestas de negociación que presentó UIM, cumplen con todos los parámetros indicados en las reglas básicas de negociación establecidas en las secciones 33.08 y 33.09 de la CC vigente, que versan sobre el formato de las propuestas y la preparación, intercambio y revisión de estas.

Como se puede observar, UIM cumplió con lo establecido en estas secciones de la CC vigente al presentar su propuesta de negociación, por lo que no se puede encontrar fundamento ni sustento legal alguno para las objeciones presentadas por la ACP en contra de las propuestas de UIM.

Con respecto a la propuesta de negociación de UIM, la ACP, a través de su Jefe Negociador, Damián Carles, solo manifestó, de una manera reiterada, que objetaba cada Sección que se deseaba negociar por UIM, sin presentar ninguna contrapropuesta de negociación ni fundamento legal alguno para tal objeción. Observa que hubo ocasiones en que ACP presentó argumentos de no negociabilidad y al ajustar la Sección y presentarse la nueva propuesta de UIM, la ACP respondía que objetaba la nueva propuesta presentada por el Sindicato, dejando de negociar la misma, luego de presentada su objeción.

Señala asimismo que dentro de un proceso de negociación no cabe la posibilidad de objeciones. En un proceso dentro de la normativa de la ACP, sólo se pueden dar las siguientes opciones: propuesta de negociación; contrapropuesta de negociación; en el evento de que la ACP considere que no debe negociar un tema, declarar dicho tema como “no negociable”, obviamente utilizando un fundamento legal para presentar dicho argumento. En esta situación, el tema debería remitirse a la JRL por el sindicato para que determine si el tema es negociable o no. En el evento que las partes hayan negociado un tema y se hayan presentado propuestas y contrapropuestas, variando su posición en sus propuestas originales y presentando nuevas posiciones para tratar de acercarse y llegar a un acuerdo, y, a pesar de todos los esfuerzos no se logra alcanzar un acuerdo, entonces, se tendría que declarar un estancamiento por alguna de las partes. En este evento, también se tendría que remitir el tema para que fuera decidido por la JRL y decida si efectivamente se ha dado un estancamiento. Si la JRL considera que no se ha dado un estancamiento, la Junta ordenará a las partes a regresar a la mesa de negociación para continuar negociando. Por otro lado, de considerar que existe un estancamiento, la JRL resolverá el tema decidiendo cómo queda plasmado el tema declarado como estancado, para que las partes utilicen esta decisión de la JRL como su acuerdo final sobre el tema. En el escenario ideal, las partes presentarán su propuesta y/o contrapropuesta y podrían llegar a un acuerdo sobre el tema en cuestión.

Como se puede observar, dentro del proceso de negociación no existe ni cabe la posibilidad que una de las partes presente objeciones en contra de las propuestas presentadas por su contraparte y que, con base en dicha objeción, se niegue a negociar el tema.

Manifiesta el denunciante que las objeciones están reservadas para instancias procesales y la negociación ciertamente no es una instancia procesal, ya que la ACP no está llevando un caso o proceso judicial en contra de UIM.

Acota que, en todo caso, la única formal legal para que la ACP pueda negarse a negociar dentro del régimen laboral especial, es que la institución declare el tema como “no negociable por violación a la Ley y a los Reglamentos” y, aun así, bajo ese supuesto, el tema podría ser revisado por la JRL para determinar su negociabilidad. De determinarse que el tema es negociable, la JRL ordenará a las partes negociar el mismo.

El denunciante presentó, junto a su denuncia, una tabla contentiva de las secciones objetadas por la ACP, en las que incluye las secciones 34.01; 34.02 Generalidades; 34.03 Viajes Temporales en Función Oficial; 34.05 Componentes del Viático; 34.06 Excepción; 34.07 Exclusiones; 40.01 Exceso de Turnos Nocturnos; 40.02 Guardias de Relevos; 40.03 Fin de Semana Largo (Long Weekend); XXX10 Compensación por disponibilidad anual de los ingenieros inspectores; XXX12 Prima adicional Neopanamax y Panamax Extra; XXX 01 Propósito; XXX 02 Creación de Puestos Temporales; XXX 03 Nombramiento y Extensiones de Trabajadores Temporales; XXX 5 Prima por cambio de metabolismo; XXX 7 Plan de Incentivo por Retiro Voluntario y de Ahorro; y, XXX 9 Ingenieros Inspectores de la Unidad Negociadora de los Ingenieros Marinos.

En la denuncia presentada, se citaron como causales de PLD los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP:

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

1. ....
- ...
5. Negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección.
- ...
8. No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de esta sección.”

En el caso del numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica, señala el denunciante que la violación de esta causal encuentra su fundamento en el artículo 101 de la Ley Orgánica que hace referencia a la obligación de la administración de la ACP, así como de cualquier representante exclusivo de negociar de buena fe, que debe definirse y desarrollarse en los reglamentos e incluirá como mínimo el requisito de que en las negociaciones, las partes sean representadas por personas facultadas expresamente para lograr acuerdos que obliguen a sus representados, sin perjuicio de que ninguna de las partes podrá ser compelida u obligada a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.

En desarrollo de esta norma, el Reglamento de Relaciones Laborales establece en su artículo 57, numeral 3, que la obligación recíproca de la administración y de un representante exclusivo de negociar de buena fe requiere, entre otras cosas, que ninguna de las partes podrá ser obligada o compelida a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.

También el artículo 63 del Reglamento de Relaciones Laborales dispone que, en todo proceso de negociación, las partes acordarán la forma en que la misma se desarrollará. Fundamentados en eso, la ACP y la UIM negociaron y acordaron el artículo 33 de la Convención Colectiva vigente, en el que se incluye la Sección 33.02 (Obligación de negociar de buena fe).

Considerando lo anterior, es claro que la ACP no ha emprendido las negociaciones de la nueva CC con la intención de llegar a acuerdos, ya que no ha presentado ninguna contrapropuesta válida sobre las secciones identificadas en la Tabla que ellos han presentado en esa denuncia, sino que simplemente se han limitado a presentar objeciones y luego a dejar de negociar la sección objetada.

En el caso de la segunda causal señalada por el denunciante, artículo 108, numeral 8 de la Ley Orgánica, observa que la ACP ha violado el numeral 2 del artículo 97 de la Ley Orgánica de la ACP que contienen los derechos del Representante Exclusivo con relación a la representación en los casos laborales para actuar en representación de los trabajadores y para representar sus intereses, al objetar cada Sección propuesta por UIM, ya que con tal objeción se da por terminada la negociación de la misma por parte de la ACP.

Menciona el denunciante lo preceptuado en el artículo 102 de la Ley Orgánica, que contempla los asuntos que son negociables, a los que se adicionan los temas que están contemplados en la Convención Colectiva de un representante exclusivo, ya que al ser incluidos en el contrato colectivo el tema fue presentado, discutido, negociado y acordado por la ACP y el representante exclusivo, en este caso UIM.

La ACP no puede señalar que un tema que ella negoció y acordó con UIM y que hoy día forma parte de la Convención Colectiva vigente, no es negociable.

En el caso que nos ocupa, la ACP ha objetado los temas presentados por UIM en la Tabla de secciones objetadas y varias de las secciones propuestas por UIM contenidas en dicha tabla han sido previamente acordadas e incluidas en la CC vigente. Ahora, lo que busca UIM es simplemente renegociar las mismas. Por lo tanto, la ACP no puede objetar ni tampoco declarar como no negociables, las secciones señaladas porque ya forman parte de la CC vigente que, huelga decir, fue negociada entre la ACP y UIM hace un par de años, e inclusive, muchas de ellas forman parte de la CC de 2007, negociada y acordada con la ACP hace más de 14 años.

Es claro que lo que busca la Administración con estas acciones es imponer su decisión de no negociar lo que corresponde por Ley y por derecho del Representante Exclusivo. Todo lo anterior, no es bajo ningún precepto, negociación de buena fe ni mucho menos pretender alcanzar acuerdos.

### **III. DE LO PEDIDO POR LA PARTE DENUNCIANTE**

En la denuncia por Práctica Laboral Desleal promovida por UIM, se solicita que se declare lo actuado por la ACP como una práctica laboral desleal, al violar los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP por, respectivamente, por presentar objeciones contra las propuestas y contrapropuestas de negociación de UIM y por negarse a negociar de buena fe la nueva CC; que se ordene a la ACP cesar, desistir y no volver a incurrir en este tipo de prácticas que violentan los derechos de los trabajadores de la unidad negociadora de los ingenieros marinos y los derechos de UIM, como su representante exclusivo; que ordene la publicación de su decisión a favor del sindicato con relación a este caso por todos los medios físicos, electrónicos e informáticos de los que dispone la ACP, por un término de 30 días calendario; y que se ordene el pago de honorarios legales por la suma de B/.10,000.00 por los costos en los que ha incurrido el sindicato por las actuaciones de mala fe de parte de ACP.

### **IV. POSICIÓN DE LA DENUNCIADA**

Mediante nota CHR-21-281 de 18 de junio de 2021, la Gerente de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos de la ACP, licenciada Dalva C. Arosemena, explicó la postura de la ACP frente a la denuncia de UIM y manifestó, que las causales de PLD establecidas en los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, se refieren a la sección segunda "Relaciones Laborales", del Capítulo V "Administración de Personal y Relaciones laborales", sección sobre la que la JRL ha indicado que agrupa una serie de normas relacionadas exclusivamente con el derecho colectivo, con la sindicalización, por lo que la comisión de una PLD se configura cuando esos derechos colectivos hayan sido afectados o vulnerados. En el caso que nos compete, específicamente refiriéndonos a los numerales 5 y 8 del artículo 108, es evidente que no se ha dado violación alguna, ya que la ACP no se ha negado a consultar o negociar de buena fe ni 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.

Con relación a lo alegado por la UIM de que la ACP ha incumplido con lo establecido en las secciones 33.08, 33.09 y 33.11 del artículo 33, Reglas Básicas, es importante resaltar que dichas secciones se enmarcan en la forma en que se presentarán las propuestas y en el método de negociación y la ACP ha cumplido cabalmente con las disposiciones establecidas en el Régimen Laboral Especial de ACP, la Constitución Política, la Ley Orgánica y los Reglamentos de la ACP.

La UIM arguye que dentro del proceso de negociación no existe la posibilidad de que una de las partes objete una propuesta presentada y que la única forma legal en que la ACP pueda negarse a negociar un tema es que lo declare como no negociable, por estar en conflicto con la Ley o los Reglamentos. Sin embargo, lo que no indica la UIM es que todos estos temas nuevos que desea incluir en la CC son temas ya normados y que, tal como lo han manifestado, su única intención es introducirlos en la CC para hacerlos negociable en el futuro.

Comenta la representante de la ACP con relación a estos temas nuevos, que la ACP no los declaró como no negociables por estar en conflicto con la Ley o Reglamentos, porque la UIM presentó estas propuestas con la misma redacción con la que están descritas en la norma, lo cual no necesariamente las convierte en ilegales, pero tampoco deben ser incluidas en una CC. Por otro lado, el denunciante también alega que hubo casos en los que ACP entregó algunos alegatos de no negociabilidad y, que luego de que la UIM hiciera algunos ajustes, la ACP procedió entonces a objetar dichos temas. Sobre esto es necesario aclarar que los alegatos de no negociabilidad se entregaron, debido a que la UIM, en su propuesta, había incluido normativas modificadas por ellos. Al declararles sus propuestas como no negociables, por estar en conflicto con la Ley o Reglamento, la UIM las cambió entregando una redacción igual a la norma y, por ende, la ACP presentó su objeción, con la intención de mostrar su desacuerdo en que estas secciones sean incluidas como tales en la nueva CC, todas con la debida sustentación y con el objetivo de que se negocie su no inclusión. Todas las objeciones de la ACP contienen en su descripción la razón por la cual la ACP objeta la inclusión de cada uno de estos temas en la nueva CC. Durante las discusiones que se llevaron a cabo en mesa, la UIM alegó, en la mayoría de los casos, que no veían inconveniente en incluir dichas normas en la CC, ya que están redactadas tal y como aparecen en ella.

Señala la ACP que la UIM siempre ha manifestado, a lo largo de las negociaciones, que los miembros de su unidad negociadora mantienen la CC en sus bolsas de trabajo siempre, como material de referencia, ya que esto les facilita informarse sobre diversos temas de interés en un solo lugar, en vez de tener que consultar diferentes fuentes. Ahora, con lo presentado en esta denuncia, queda demostrado que la intención en los argumentos esbozados en la mesa de negociación no es más que el interés de la UIM de incluir en la CC temas normados para posteriormente, en futuras negociaciones, convertirlas en materias sujetas a negociación, indicando que éstos fueron incluidos como un acuerdo de voluntades de las Partes.

Por otro lado, con relación a lo que afirma UIM, de que los temas presentados en la tabla de secciones objetadas dentro de su denuncia han sido previamente acordadas e incluidas en la CC vigente, y que ahora lo que buscan es simplemente renegociar las mismas, es importante aclarar que esto no es cierto, ya que los temas listados en dicha tabla son temas nuevos.

Respecto de las alegadas violación al numeral 2 del artículo 97 de la Ley Orgánica, que produce a su vez una PLD al infringirse el numeral 8 del artículo 108 ibidem, y del numeral 3 del artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales, manifiesta que el hecho de que la UIM califique las objeciones de la ACP como ilegales y que las mismas resulten adversas a los intereses y estrategias de negociación de la UIM, o no se ajusten a su expectativa de lo que debería o no negociarse, no las convierte en ilegales.

Con respecto al alegado derecho de UIM de negociar la CC sobre los temas sujetos a negociación listados en el artículo 102 de la Ley Orgánica, se debe aclarar que los temas nuevos guardan relación con propuestas que contienen aspiraciones que corresponden a derecho, prerrogativas o responsabilidades de la Administración, remuneraciones establecidas por Ley o Reglamentos, prerrogativas de la Junta Directiva, cargas financieras adicionales sin contraprestación alguna o la inclusión en la CC de normas ya definidas.

También observa la ACP que las contravenciones a las secciones 33.08, 33.09 y 33.11, por no pertenecer a la sección segunda del capítulo V de la Ley orgánica, sería reclamable por la vía de una queja, pero no de una denuncia por PLD.

Cita el artículo 2 de la Ley Orgánica sobre queja y manifiesta que el artículo 104 de la misma Ley estipula que cada CC tendrá un procedimiento negociado para la tramitación de quejas y que este procedimiento constituirá el mecanismo administrativo exclusivo para resolverlas. Es notoria la diferencia entre un proceso y otro, y si se accede a que un tema sea encausado bajo el proceso de PLD o de queja, indistintamente, se desvirtúa el propósito de la Ley.

Por todo lo expresado, considera la representante de la ACP que los argumentos formulados por UIM son infundados y no constituyen materia de PLD.

## V. CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

La denuncia presentada por la UIM señala que la ACP cometió las causales de PLD de los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, que establece:

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

- 1....
- 2....
- 3....
- 4....
- 5.Negarse a consultar o a 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.”

Los hechos que la denunciante considera constituyen las conductas laborales desleales descritas en su denuncia, se refieren a las negociaciones de la nueva Convención Colectiva (CC) celebradas entre la Autoridad del Canal de Panamá y la UIM, que dieron inicio el 18 de mayo de 2020, dentro de las cuales las Partes realizaron el intercambio de propuestas sobre las que versarían las negociaciones de la nueva CC. En el curso de la negociación la ACP, de manera reiterada, **objetó las propuestas de negociación de UIM, sin justificación alguna ni fundamento legal, y hubo ocasiones en que ACP presentó argumentos de no negociabilidad y al ajustarse la Sección y presentarse la nueva propuesta de UIM, la ACP respondió que objetaba la nueva propuesta presentada por el Sindicato, dejando de negociar la misma, luego de presentada su objeción.**

Observa la parte denunciante que, dentro del proceso de negociación no existe ni cabe la posibilidad que una de las partes presente objeciones en contra de las propuestas presentadas por su contraparte y que, con base en dicha objeción, se niegue a negociar el tema. Las objeciones están reservadas para instancias procesales y la negociación ciertamente no es una instancia procesal, ya que la ACP no está llevando un caso o proceso judicial en contra de UIM. En todo caso, la única formal legal para que la ACP pueda negarse a negociar dentro del régimen laboral especial, es que la institución declare el tema como “no negociable por violación a la Ley y a los Reglamentos” y, aun así, bajo ese supuesto, el tema podría ser revisado por la JRL

para determinar su negociabilidad. De determinarse que el tema es negociable, la JRL ordenará a las partes negociar el mismo.

Como hemos mencionado en párrafos anteriores, el denunciante presentó con su denuncia una tabla contentiva de las secciones objetadas por la ACP, en las que incluye las secciones 34.01; 34.02 Generalidades; 34.03 Viajes Temporales en Función Oficial; 34.05 Componentes del Viático; 34.06 Excepción; 34.07 Exclusiones; 40.01 Exceso de Turnos Nocturnos; 40.02 Guardias de Relevó; 40.03 Fin de Semana Largo (Long Weekend); XXX.10 Compensación por disponibilidad anual de los ingenieros inspectores; XXX.12 Prima adicional Neopanamax y Panamax Extra; XXX01 Propósito; XXX.02 Creación de Puestos Temporales; XXX.03 Nombramiento y Extensiones de Trabajadores Temporales; XXX 5 Prima por cambio de metabolismo; XXX 7 Plan de Incentivo por Retiro Voluntario y de Ahorro; y, XXX 9 Ingenieros Inspectores de la Unidad Negociadora de los Ingenieros Marinos.

En atención a lo denunciado por el sindicato, esta Junta procede a efectuar un análisis frente a las normas vigentes para determinar si procede en derecho lo pedido por la parte denunciante.

Conforme el artículo 101 de la Ley Orgánica de la ACP, “la obligación de la administración de la Autoridad, así como la de cualquier representante exclusivo de negociar de buena fe, se definirá y desarrollará en los reglamentos, e incluirá, como mínimo, el requisito de que, en las negociaciones, las partes sean representadas por personas facultadas expresamente para lograr acuerdos que obliguen a sus representados, sin perjuicio de que ninguna de las partes podrá ser compelida u obligada a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna. La administración de la Autoridad, previa solicitud, suministrará al representante exclusivo la información pertinente sobre temas discutidos dentro del ámbito de la negociación colectiva, de conformidad con lo que establezcan los reglamentos, siempre que la información pueda ser suministrada de conformidad con esta Ley.”

En desarrollo de lo anterior, el Reglamento de Relaciones Laborales establece en su Capítulo VI, Sección Primera sobre Obligación de Negociar de Buena Fe, artículo 57, lo siguiente:

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

1. Empezar 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 en lugares convenientes y apropiados, con la frecuencia que sea necesaria, evitando demoras irrazonables.
5. Consignar por escrito y suscribir cualquier convenio a 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 establezcan los reglamento, siempre que la información pueda ser suministrada de conformidad con la ley.”

Por otro lado, la Sección 33.02 del Convenio Colectivo suscrito entre la ACP y la UIM, que está contenida dentro de las Reglas Básicas de Negociación, establece que los negociadores están en la obligación de negociar de buena fe para llegar a acuerdos, por lo tanto, no se permitirá negociaciones con desgano ni desinterés. Establece

asimismo que, los negociadores tienen que estar facultados para decidir y comprometer a sus representados.

Lo que se debate aquí es si la parte denunciada, ACP, actuó o no de mala fe, al objetar de manera reiterada en el curso de la negociación las propuestas de UIM, supuestamente sin justificación alguna ni fundamento legal.

Sobre la buena fe en las negociaciones colectivas es ilustrativo citar que:

“El deber de negociar de buena fe constituye una obligación de medio con un contenido positivo y otro negativo. Del lado positivo, supone que las partes han de tener la posibilidad de alegar lo que consideren oportuno, aportar propuestas, y de tener contactos o conversaciones con carácter previo a la adopción del acuerdo o acuerdos y que están obligadas a observar una conducta que haga posible la conclusión del Pacto o, en su caso, del Acuerdo, esto es, a realizar todos los esfuerzos que estén en su mano para llegar a un compromiso, transigiendo dentro de sus posibilidades y justificando su negativa a aceptar las observaciones de la contraparte. Desde el segundo, la buena fe supere evitar las obstrucciones, esto es, no simular que se negocia cuando no se está dispuesto a convenir, no dilatar las negociaciones, suministrar razones consistentes y ofrecer una contrapropuesta razonable. Implica no usar de intimidación, maquinaciones dolosas ni claro aprovechamiento por una de las partes del error.” (Revista Crítica de Historia de las Relaciones Laborales y de la Política Social, Nº 9 (noviembre 2014) — Notas, Noticias y Valoraciones científicas y bibliográficas, Alejandro GUTIÉRREZ LANZAT)

En cuanto a los supuestos y criterios de valoración de la mala fe negocial, la autora Marilú del Pilar Mertzhal Shigyo, en un artículo denominado “De la negación a la negociación definiendo la mala fe” escrito en la Revista especializada de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nos ilustra como sigue:

“A continuación no solo proponemos algunos de estos novedosos criterios, sino que también consideramos pertinente hacer un análisis de cada uno de ellos toda vez que poseen matices interesantes que merecen una evaluación por parte de los árbitros según sea el caso concreto. Esto se debe especialmente porque la línea entre una estrategia de negociación en el ámbito de una negociación y la mala fe negocial es muy delgada. Así, citando a los mencionados autores, estos señalan: “Otros fallos relativos a la conducta del empleador o del Sindicato han brindado los siguientes ejemplos de las conductas que pueden constituir mala fe en la negociación colectiva”.

...

Adicionalmente, existen también otras propuestas que consideramos importante mencionar como la creación de un “Código de buena fe en la negociación colectiva”. Así, en países como Nueva Zelanda, el Estado ya ha optado por tener una regulación específica destinada a ayudar al análisis de las conductas de mala fe dentro de una negociación colectiva.

Por ejemplo, en dicho país se regula las siguientes pautas, invocando a las partes a cierta conducta y disposición al momento de negociar colectivamente:

- Las partes deben ser activas y constructivas, manteniendo en todo momento una relación armónica entre ambas.



- Las partes deben ser receptivas y comunicativas, así como hacer todos los esfuerzos que estén a su alcance para llegar a un acuerdo, en términos eficientes y eficaces para la negociación.
- Las partes deberán reunirse y considerar las propuestas de su contraparte, así como dar respuesta a dichas propuestas.
- Se requiere a las partes a concluir la negociación con un convenio colectivo a menos que exista una “razón genuina” para no hacerlo, sobre la base de motivos razonables.”

Asimismo, Nueva Zelanda posee un “Código de buena fe”, el mismo que se debe leer en conjunto con su Ley de relaciones laborales del año 2000. Este es un instrumento legal que tiene como objetivo proveer tanto a los sindicatos como a la parte empleadora de guías y lineamientos de lo que es la buena fe para negociar colectivamente. Así, creemos que resulta natural que el tratamiento de un tema tan complejo como la mala fe negocial exija un desarrollo detallado y amplio que se valga de diversas herramientas jurídicas que apoyen a definir con mayor claridad los supuestos de mala fe.

En conclusión, estimamos valiosa la existencia de esta regulación en países de Common Law, en donde hay una regulación más extensa de la mala fe en la negociación colectiva. Así, también sugerimos que se procure en nuestro país elaborar una regulación más detallada sobre la mala fe, así como los valores y principios generales de la negociación colectiva. Como hemos visto en países de common law como Estados Unidos o Nueva Zelanda, el legislador se apoya en diversos instrumentos jurídicos como son Códigos de conducta, clasificación de conductas y lineamientos para ayudar en el entendimiento de los actos de mala fe en la negociación colectiva.

...”.

Esta JRL subraya que el proceso de negociación de la nueva CC está regido, en el caso de la relación entre la ACP y UIM, por el artículo 33 de la Convención Colectiva vigente, que incluye, entre otros aspectos, la preparación, intercambio, revisión, negociación y resolución de las solicitudes de estancamiento, y negociabilidad de las propuestas y contrapropuestas presentadas por las partes a la JRL.

Como lo hemos mencionado, en cuanto a la negociación de buena fe, ese artículo la prevé como obligación de los negociadores para llegar a acuerdos, no permitiendo negociaciones con desgano ni desinterés, y la conducta de estos debe desarrollarse en un ambiente de mutuo respeto y cordialidad realizando un esfuerzo serio, responsable y de buena fe para alcanzar acuerdos y plasmarlos en el nuevo convenio colectivo.

En lo relativo al método de negociación, esta misma norma establece que se desarrollará sobre la base del método formal de negociación que se fundamenta en la presentación, manejo y negociación de propuestas y contrapropuestas de las partes y la formalización del acuerdo cuando se logre el mismo, **respetando los principios establecidos en el Régimen Laboral Especial de la ACP, en la Constitución Política de la República de Panamá, en la Ley Orgánica y en los Reglamentos de la ACP.** Las negociaciones estarán relacionadas exclusivamente con el pliego de propuestas presentadas por las partes y las contrapropuestas estarán directamente relacionadas a una propuesta. Cuando una contrapropuesta cambie un asunto contemplado en la propuesta que la originó, la ACP podrá considerar que el nuevo asunto no es negociable y el sindicato podrá referir la disputa de negociabilidad a la JRL, antes que concluya el proceso de negociación mencionado en la sección 33.01. Cada parte asignará un orden de prioridad a las secciones que le interesa negociar, sin embargo, si la otra tiene una propuesta sobre la misma sección, ambas serán discutidas. Los temas se tocarán alternadamente sobre la base del orden de prioridad definido por cada una de las partes. Los acuerdos a que se lleguen sobre el contenido de un artículo o sección constarán por escrito, tendrán iniciales de los Jefes Negociadores o sus designados en cada página del documento que los contenga y la fecha en que se suscriben. Tales acuerdos no estarán sujetos a negociaciones

posteriores, excepto en los casos en la que las partes así lo acuerden o cuando parte o el total de lo acordado estuviere en contravención con la Ley Orgánica, los Reglamentos de la ACP o la Constitución Política de la República de Panamá.

Al examinarse las constancias aportadas al presente expediente se observa que, en efecto, la ACP presentó objeciones a la incorporación de las nuevas secciones sustentadas en las propuestas y contrapropuestas formuladas por UIM, pero, contrario a lo que indica el denunciante en el sentido “que la ACP, de manera reiterada, ha objetado las propuestas de negociación de UIM, sin justificación alguna ni fundamento legal que permita a la ACP “*presentar objeciones en una negociación*”, la JRL advierte que en cada una de las objeciones presentadas por ACP, visibles de fojas 27 a 43, se señalaron las correspondientes sustentaciones jurídicas para amparar su criterio sobre no procedencia de la propuesta en análisis, manifestando en lo medular lo siguiente:

- 1- Sección 34.01 sobre viáticos, se objeta su fundamento jurídico y contenido, porque la normativa que rige el pago de viáticos y gastos incurridos en el cumplimiento de funciones oficiales se encuentra definida en el Reglamento de Administración de Personal y el anual de Finanzas y Administración, que es de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP, además de que esta normativa se encuentra señalada en la sección 15.03-Asignaciones temporales a otro distrito, de la CC vigente.
- 2- Sección 34.02, sobre viáticos, se objeta generalidades y contenido, toda vez que la normativa que rige el pago de viáticos y gastos incurridos en el cumplimiento de funciones oficiales se encuentra definida en el Reglamento de Administración de Personal, y el reembolso de distancia recorrida por el uso de vehículo particular se encuentra regulado por el procedimiento 6.303 del Manual de Finanzas y Administración, normativa que se encuentra vigente y que es de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP.
- 3- Sección 34.03, sobre viáticos y viajes temporales en función oficial, se objeta viajes temporales en función social y su contenido, toda vez que la normativa que rige el pago de viáticos y gastos incurridos en el cumplimiento de funciones oficiales se encuentra definida en el Reglamento de Administración de Personal, y que el pago de viáticos por asignaciones temporales dentro de la República de Panamá se encuentra regulado por el procedimiento 6.302 del Manual de Finanzas y Administración, normativa que se encuentra vigente y que es de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP.
- 4- Sección 34.05, se objeta accidente de vehículos autorizados y su contenido, toda vez que el pago por daños a terceros relacionado con accidentes de vehículos particulares de los empleados autorizados para gestiones oficiales se encuentra regulado por el procedimiento 6.303 del Manual de Finanzas y Administración, normativa que se encuentra vigente y que es de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP.
- 5- Sección 34.06, sobre viáticos, se objeta excepción y su contenido, toda vez que la misma se encuentra regulada por el procedimiento 6.303 del Manual de Finanzas y Administración, normativa que se encuentra vigente y que es de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP.
- 6- Sección 34.07, sobre viáticos, se objeta exclusiones y su contenido, toda vez que las mismas se encuentran reguladas por los procedimientos 6.302 y 6.303 del Manual de Finanzas y Administración, normativa que se encuentra vigente y que es de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP.
- 7- Secciones 40.01, 40.02 y 40.03, se objeta la incorporación de estas nuevas secciones sobre exceso de turnos nocturnos, guardias de relevo y fin de semana largo (Long Weekend), respectivamente, toda vez que la programación de los horarios en turnos rotativos incluye guardias nocturnas, lo cual es parte de las condiciones usuales y propias del puesto y en las que se desempeñan regularmente los trabajadores cubiertos por la UIM. Además, las operaciones son de tal naturaleza que a menudo exigen que los horarios de trabajo se

adapten a acontecimientos no predecibles y cuando surgen urgencias o situaciones que no son predecibles, se realizan cambios a los horarios programados de las semanas básicas de trabajo, dándole al trabajador el tiempo máximo posible de aviso a los cambios, según lo permitan las circunstancias. La programación de horarios es la necesaria para brindar un servicio seguro, continuo, eficiente y rentable, y el régimen laboral especial ya contempla las debidas remuneraciones y compensaciones adicionales para retribuir al trabajador que labora turnos rotativos.

- 8- Secciones XX10 y XX12 se objeta la incorporación de las nuevas secciones sobre compensación por disponibilidad anual de los ingenieros inspectores y prima adicional Neopanamax y Panama Extra, respectivamente, porque la aspiración propuesta por la UIM conlleva una carga financiera significativa a la ACP sin que dicha propuesta formule contraprestación alguna o aporte valor en la medida razonable y suficiente par justificar tal erogación, tal cual es contrario a los principios de eficiencia y rentabilidad que manda el Título XIV de la Constitución Política.
- 9- Sección XXX 01, sobre contrataciones temporales, se objeta nueva sección sobre propósito y su contenido, toda vez que la contratación de personal constituye un derecho de la Administración que se encuentra regulado en el Sistema General de Empleo por el reglamento de Administración de Personal y el Manual de Personal, normativas que se encuentran vigentes y que son de aplicabilidad para todos los empleados de la ACP. La propuesta del sindicato pretende limita o regular el ejercicio de los derechos de la Administración.
- 10- Secciones XXX 02 y XXX 03, sobre creación de puestos temporales y nombramiento y extensiones de trabajadores temporales, respectivamente, se objetan porque están reguladas en los numerales 1 y 2 del subcapítulo 3 del Capítulo 420 del Manual de Personal, que junto con el reglamento de Administración de Personal conforman el sistema general de empleo de la ACP, se encuentran vigentes y son de aplicabilidad a los solicitantes en los registros elegibles y a todos los empleados de la ACP.
- 11-Sección XXX 5, se objeta prima por cambio de metabolismo, dado que contiene afirmaciones inexactas en cuanto a imputar ciertas responsabilidades a la ACP en función de la salud del trabajador, contra las cuales la UIM justifica cierta compensación. La ACP no compensa ni patrocina medidas que promuevan el deterioro de la salud. Todos los trabajadores de la ACP tienen la misma obligación de mantener una condición física que les permita realizar sus funciones de una manera eficiente y segura y son responsables de ejercitarse y practicar buenos hábitos de alimentación y vida sana.
- 12-Sección XXX 7, se objeta plan de incentivo por retiro voluntario y de ahorro, ya que se trata de un asunto regulado por el Acuerdo No.328 de 26 de julio de 2018 de la Junta Directiva, que en su artículo Décimo Séptimo establece que dicho plan no constituye un derecho adquirido y podrá ser suspendido, modificado o cancelado en cualquier momento y únicamente por Acuerdo de la Junta Directiva. Este asunto es una prerrogativa de la Junta Directiva, y está fuera del alcance de la mesa de negociación.
- 13-Sección XXX 9, se objeta la propuesta sobre ingenieros inspectores de la unidad negociadora de los ingenieros marinos, toda vez que los asuntos propuestos se encuentran contenidos en otras secciones de la CC o son prerrogativas de la Administración, incluyendo equipo de protección personal (competencia de la Sección de Higiene y Seguridad Industrial); estación de reporte (se regirá por la Sección 15.01 de la nueva CC); estipendio por uso de teléfono celular personal (se regirá por la sección 5.04 de la nueva CC); capacitación especializada para los ingenieros inspectores (se regirá por la sección 14.01 de la nueva CC); familiarización en todos los equipos flotantes del Canal de Panamá (se da mediante inspección puntual de aquellos casos específicos que se presenten durante una situación particular de emergencia, seguridad y operación (y no requiere un curso de familiarización general); e inspecciones fuera de Istmo (la

propuesta de UIM no considera contraprestación alguna respecto de los beneficios económicos a los cuales aspiran y no establece aporte o valor para justificar la participación de los inspectores de naves en tránsito en estas inspecciones).

Las anteriores manifestaciones permiten a la JRL considerar que esos actos **no constituyen fórmulas de mala fe negocial**, porque dichas objeciones son la consecuencia lógica de la discusión entre las dos partes, en donde una de ellas le advierte a la otra que el tema es contrario a una determinada norma jurídica, o ya está regulado o ya está incluido dentro de lo negociado en la nueva CC.

Con la presentación de una objeción a una determinada propuesta no se está obstaculizando el proceso de negociación, ni se está desobedeciendo el procedimiento establecido para la negociación de una CC, puesto que dichas objeciones no interrumpen o impiden el derecho del sindicato a recurrir, por otras vías, ante la JRL, para amparar sus derechos.

Para estos casos, la misma reglamentación prevé entonces, como parte de un modelo adversarial o competitivo, mecanismos formales para que se someta ante un tercero, que en este caso es la JRL, una solicitud de negociabilidad o una solicitud para que se resuelva el conflicto por vía de un proceso de resolución de estancamiento en la negociación, a menos que la conducta ejecutada por la parte denunciada sea un evidente acto de mala fe, que en este caso no lo es.

Está claro que en todo proceso de negociación hay intereses opuestos, comunes y diferentes, frente a los que cada una de las partes de la negociación deben actuar siempre de buena fe, evitando en consecuencia, hostilidades, hechos maliciosos, bajo amenaza o fuerza física; evasivas, engaños o falta de compromiso, entre otros factores; o ejecutar actos ausentes de rectitud; carentes de información de todas las circunstancias que son materia de los derechos y obligaciones que se contraen; con intención de engaño o pretendiendo agotar un tiempo o plazo perentorio a su favor para lograr ventajas; o ejecutando acciones para obtener beneficios inequitativos o prestaciones a las que no tienen derecho.

El artículo 71 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP establece que “Durante un proceso de negociación la administración **podrá alegar que uno o más asuntos no son negociables por entrar en conflicto con la ley orgánica y los reglamentos**. El representante exclusivo podrá recurrir ante la Junta de Relaciones Laborales para la correspondiente determinación de negociabilidad, siempre que lo haga antes de concluir las negociaciones.” (Énfasis de la JRL)

En este caso, la ACP no presentó dicho alegato de no negociabilidad, pero ello no ha impedido que la UIM, a través de su secretario general, Luis Yau Chaw, promoviera ante esta JRL los días 14, 15, 16, 17 y 20 de septiembre de 2021, solicitudes para resolver estancamientos en las negociaciones del Convenio Colectivo de la Unidad Negociadora de Ingenieros Marineros con la ACP, indicando que después de haber cumplido con los períodos de negociación descritos en las reglas básicas, llegaron al punto de la negociación en donde no pueden llegar a un acuerdo a pesar de sus esfuerzos.

La declaratoria de estancamiento en estas negociaciones fue dictada por esta JRL mediante Resolución No.186/2022 de 20 de septiembre de 2022, e incluye el estancamiento, entre otros, de los temas que se han listado en párrafos anteriores, sobre los que se emitieron objeciones por parte de la ACP.

Así los hechos, no puede considerarse que hay mala fe cuando se ejecuta el ejercicio de un derecho.

Nótese que de acuerdo al numeral 3 de artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales, ninguna de las partes podrá ser obligada o compelida a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.

Una revisión completa del expediente nos demuestra que en atención a lo previsto en las disposiciones la Ley Orgánica, del Reglamento de Relaciones Laborales que

hemos citado y del Convenio Colectivo entre ACP y UIM, hay evidencia de que ambas partes adelantaron un proceso de negociación, en distintas fases, para lograr una convención colectiva; ambas partes estaban representadas en las negociaciones por personas expresamente facultadas para ello; no hay constancia de que ninguna de las partes haya sido obligada o compelida a aceptar o acordar propuesta o hacer concesión alguna; hay referencia de que se han suscrito diferentes acuerdos sobre disposiciones varias de la nueva convención, quedando consignados asimismo los temas pendientes de futuras discusiones o negociaciones; y finalmente, hay constancia que la Administración ha suministrado al representante exclusivo, la información pertinente sobre temas discutidos dentro del ámbito de las negociaciones, de conformidad con lo establecido en la Ley y en los reglamentos.

Del caudal de pruebas allegadas al expediente, no se acredita que se violentaron los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP ni el artículo 33 de la Convención Colectiva vigente suscrita entre ACP y UIM, en particular la Sección 33.02 sobre la obligación de negociar de buena fe, que figuran dentro de las Reglas Básicas para la Negociación.

En consideración de lo anterior, la JRL estima que no se ha probado los cargos efectuados en contra de la parte denunciada, Autoridad del Canal de Panamá, por comisión de las causales de PLD contempladas en los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, por lo que, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA** la denuncia por prácticas laborales desleales PLD-21/21, interpuesta por la Unión de Ingenieros Marinos (UIM) contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

**SEGUNDO: NEGAR** los remedios procesales solicitados por la parte denunciante.

**TERCERO: ORDENAR** el archivo del presente expediente.

**Fundamento de Derecho:** Artículos 101, 108, 113, 114 y concordantes de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Acuerdo N°2 de 29 de febrero de 2000 de la Junta de Relaciones Laborales, Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales; Acuerdo N°18 de 1 de julio de 1999, por el cual se reglamenta las Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá; Convención Colectiva suscrita entre la Autoridad del Canal de Panamá y Unión de Ingenieros Marinos.

Notifíquese y cúmplase,

---

Fernando Alfonso Solórzano Acosta  
Miembro Ponente

---

Lina A. Boza A.  
Miembro

---

Manuel Cupas Fernández  
Miembro

---

Nedelka Navas Reyes  
Miembro

---

Ivonne Durán Rodríguez  
Miembro

---

Magdalena Carrera Ledezma  
Secretaria Judicial