

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, catorce (14) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

DECISIÓN N°14/2023

Por la cual se resuelve la disputa sobre negociabilidad NEG-05/21 presentada por la Unión de Ingenieros Marinos contra la Autoridad del Canal de Panamá

I. COMPETENCIA DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

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

El artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP establece que en la convención colectiva correspondiente se deberán estipular los procedimientos y mecanismos para iniciar negociaciones sobre asuntos no incluidos en una convención colectiva vigente. Mientras que el artículo 62 de dicho Reglamento dispone que toda propuesta de negociar quedará sujeta a lo establecido en la Ley Orgánica y en las reglamentaciones de la JRL. Y el artículo 71 de ese mismo Reglamento señala que durante un proceso de negociación la Administración podrá alegar que uno o más asuntos no son negociables por entrar en conflicto con la Ley Orgánica y los reglamentos; que el representante exclusivo podrá recurrir ante la JRL para la correspondiente determinación de negociabilidad, siempre que lo haga antes de concluir las negociaciones.

Que la presente solicitud de revisión de disputa sobre negociabilidad fue identificada como NEG-05/21, y por regla de reparto fue asignado a la señora Lina A. Boza como ponente para su tramitación.

El día 11 de septiembre de 2017 la Unión de Ingenieros Marinos (en adelante la UIM) y la ACP, suscribieron la Convención Colectiva aplicable a la Unidad de Ingenieros Marinos, la cual entró en vigencia el día 11 de septiembre de 2017, siendo efectiva hasta el 31 de diciembre de 2020. Entre sus cláusulas acordadas, en el Artículo 4 se encuentran disposiciones para iniciar una negociación intermedia durante la vigencia de la propia convención y en este artículo está la Sección 4.04, cuyo texto establece que “la ACP se reserva el derecho de declarar no-negociable y rehusarse a negociar” a lo que el SINDICATO podrá presentar oportunamente a la JRL una disputa sobre la negociabilidad de un tema.

II. POSICIÓN PRESENTADA POR LA UNIÓN DE INGENIEROS MARINOS

El ingeniero Luis Yau Chaw, secretario general de la UIM, indicó que la UIM y la ACP se encontraban negociando la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Ingenieros Marinos de acuerdo con lo descrito en el

Capítulo VI del Reglamento de Relaciones Laborales y las reglas básicas acordadas entre las partes y prosiguió exponiendo los hechos como sigue:

El día 6 de julio de 2020 las partes intercambiaron los pliegos de propuestas de los temas a negociar para la nueva convención colectiva; y cumpliendo con las reglas básicas de negociación las partes tomaron 2 semanas para la revisión de las propuestas, desde el 7 al 21 de julio de 2020.

El día 22 de julio de 2020 se inició el primer período de negociación que tuvo una duración de 18 semanas, más la reposición de las sesiones canceladas por el receso en otros días hábiles. Posterior a ello, el 16 de noviembre de 2020, la UIM presentó y explicó en la mesa de negociación la propuesta inicial de la Sección 20.11 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES.

Seguidamente, el 16 de noviembre de 2020 la ACP explicó su propuesta inicial de la Sección 20.11 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES, manifestando la UIM que esta era ilegal porque no cumplía con las reglas básicas de negociación y su legalidad se estaba dirimiendo en el proceso de arbitraje ARB-04/21. Que, para esa misma fecha, 16 de noviembre de 2020, la ACP presentó contrapropuesta a la SECCIÓN 20.11 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LO PRIMERO OFICIAL. Ambas partes al no poder acordar la SECCIÓN 20.11, la apartaron para volverla a poner en la mesa en el segundo período de negociación para cumplir con las reglas básicas de negociación.

Finalizado el primer período, se inicia un receso de 2 semanas. El día 29 de diciembre de 2020 se dio inicio el segundo período de negociación, el cual contó de 9 semanas, más la reposición de las sesiones canceladas por receso en otros días hábiles. Este segundo período de negociaciones era para tratar los temas, las secciones o los artículos que no se acordaron en el primer período de negociación.

El 30 de diciembre de 2020 la UIM presentó contrapropuesta #1 de la Sección 20.11 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES.

El 23 de julio de 2021 se debate en la mesa de negociación las últimas contrapropuestas (UIM—ACP) de la Sección 20.11 PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES, sin lograr un acuerdo.

El 17 de agosto de 2021 se debatió en la mesa de negociación las últimas contrapropuestas (UIM—ACP) de la Sección 20.11 PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES, sin lograr un acuerdo.

El 17 de agosto de 2021 la ACP, al ver que no lograron acordar la Sección 20.11, presentó un alegato de no negociabilidad y lo explica manifestando que el asunto está en conflicto con las normativas señaladas en el alegato de no negociabilidad.

El representante de la UIM explicó que la ACP alega que la Sección 20.11 de la UIM que describe el asunto Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales no es un asunto negociable, la cual lee así:

Los Primeros Oficiales de Máquina, ME-11, que trabajan sin la supervisión de un Jefe de Máquinas, ME-14, que alcancen el escalón 5 de su grado y cumplan con un período de espera de 104 semanas, serán ascendidos como Jefe de Máquina, ME-14, escalón 2, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

1. *Poseer una licencia de Jefe de Máquinas expedida por la Junta de Inspectores.*

2. *Que su evaluación de desempeño más reciente haya sido por lo menos completamente satisfactoria.*

A partir del momento en que el trabajador sea colocado en el grado ME-14, escalón 2, deberá cumplir con los periodos de espera para avance de escalón y otras condiciones establecidas en el Reglamento de Administración de Personal de la ACP.

Indicó el representante de la UIM que el asunto es idéntico a la Sección 20.11 de la Convención Colectiva vigente sin el párrafo transitorio, que la ACP declaró la no negociabilidad de este asunto explicando que no se han percibido beneficios tangibles y por eso quiere eliminarlo, ya que no llenó las expectativas. Además, que la ACP argumenta que el programa no cumple con el artículo 85 de la Ley Orgánica, que solo se ve un cambio de salario del Primer Oficial ME-11 y no ve cambio en las funciones (crf.3 y reverso).

Adicionó que la cuestión en disputa no requiere de implementación, ya que es una condición existente desde el 11 de septiembre de 2017, por consiguiente, no habrá que elaborar procedimientos para la implementación, debido a que hoy día existen los mecanismos para cumplir con el Programa como se ha cumplido hasta la fecha de la presentación de la solicitud (cfr.f.4). Sin embargo, la UIM alega que el Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales sí ha cumplido su objetivo y ha sido de mucho beneficio para la ACP y este programa requiere que los Primeros Oficiales ME-11 realicen funciones de un Jefe de Máquina ME-14, funciones estas exclusivas de Jefe de Máquina ME-14 desde la antigua Comisión del Canal de Panamá.

Que la UIM al negociar el Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales de Máquinas nunca entró en los temas de clasificación de puesto, la UIM negoció que los Primeros Oficiales de Máquinas ME-11 realizaran y fueran responsables de los trabajos plasmados en el TMMS (Programa de Mantenimiento Preventivo), los cuales tenían como responsables para ser ejecutados al Jefe de Máquinas ME-14 y los Jefes de Máquinas Encargado de Remolcador ME-15.

Que el asunto de la Sección 20.11 fue negociado, acordado y posteriormente fue sometido a una revisión legal por parte de la ACP y fue aprobado por el Administrador en la Convención Colectiva vigente (prueba UIM #8). Por lo tanto, la ACP no puede declarar el asunto como no negociable, cuando en el derecho que le otorga la Ley Orgánica, la ACP decidió negociar el Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales y acordarlo en la Convención Colectiva vigente, luego del acuerdo se convierte en una condición de empleo de los trabajadores.

Es por ello que la UIM solicitó que se declare negociable la Sección 20.11 Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales de Máquinas y que se ordene a la ACP negociar dicha sección.

III. POSICIÓN PRESENTADA POR LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.

Mediante Resuelto No.3/2022 de 7 de octubre de 2021 la JRL concedió a la ACP extensión del término por quince días calendarios, a partir del día siguiente al 8 de octubre de 2021, para que presentara contestación a la disputa sobre negociabilidad NEG-05/21.

El día 20 de octubre de 2021, mediante nota CHR-21-15 de 18 de octubre de 2021, la ACP presentó su postura a la solicitud presentada por la UIM, en la que expuso: ... *Con relación a los hechos precedentes a esta disputa, tenemos*

a bien indicar que, a partir de la presentación en la mesa del asunto por parte de la UIM a través de su propuesta inicial, la ACP manifestó y explicó verbalmente el conflicto de este programa con los principios de mérito y los derechos de la Administración de asignar trabajo. Es por ello que la ACP le entregó a la UIM la contrapropuesta #1 en la que propuso un texto acorde con lo expresado en líneas anteriores sobre el derecho de la Administración de determinar la necesidad, tipo y programa de adiestramiento que se da a un trabajador, además del derecho de establecer programas de desarrollo para incrementar la productividad, el desarrollo de habilidades y logros individuales que sean de beneficio tanto para el trabajador como para la ACP. Todo esto, con la intención de atender los intereses de la UIM y de tratar de mantener el asunto dentro de lo negociable. Sin embargo, la UIM no aceptó esta contrapropuesta de la ACP y, al mantener su interés sobre el asunto, tal cual lo presentó en su propuesta inicial y sus contrapropuestas #1 y #1 Revisada, la ACP se vio avocada a presentar el alegato de no negociabilidad correspondiente, esta vez por escrito. (f.77)

La ACP señaló que el asunto presentado en la propuesta de la UIM bajo la Sección 20.11 colisiona con las siguientes normas: Artículo 322 de la Constitución Política de Panamá; Artículos 85.1, 85.5, 100.3 de la Ley Orgánica de la ACP; Artículo 11.7 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP; Artículos 3.2, 87.1, 87.2, 87.3 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP.

La ACP explicó que: Lo medular de la propuesta presentada por la UIM bajo la sección 20.11, Programa de desarrollo de los primeros oficiales, es mantener, a nivel de convención colectiva, un “programa” de ascensos permanentes, a título de “Desarrollo”, basado solamente en el cumplimiento de tiempo de espera, evaluación mínima de completamente satisfactorio y obtención de la licencia de jefe de máquina para ser “ascendido” a un grado mayor. Sin menoscabo del derecho de la Administración de asignar trabajo y de establecer los programas de capacitación y de desarrollo necesarios para asegurar una operación continua, eficiente y rentable, durante las negociaciones pasadas, la ACP acordó ejercer esos derechos para negociar, en ese momento, lo que bajo su entendimiento fue una fórmula basada en un buen concepto que, en principio, favorecería el mantenimiento de su flota de remolcadores. Sin embargo, en la actualidad se reconoce que, al haberse formulado, obviando los principios de mérito que son la base del régimen laboral especial, su implementación resultó contraproducente y disfuncional en el contexto del plan general de empleo y, por tanto, su impacto general en cuanto a la eficiencia y eficacia operacional y administrativa resultó adverso. (f.79)

Continuó explicando que: *Esto es así, ya que, por un lado, este programa no promovió el mérito dentro de un proceso de competencia para ascender permanentemente al mejor calificado, sino que garantizó un ascenso permanente a todo calificado en base a su antigüedad, primordialmente y, por otro lado, este programa tampoco cumplió con los requisitos del "puesto en desarrollo" en el que se contrata a un grado inferior (ME-11) al del grado máximo (ME-14) del puesto y que, a través de un programa formal de capacitación y de adquirir experiencia progresiva, el trabajador alcance el nivel de desempeño requerido para ser ascendido al grado máximo (ME-14). Los puestos de los primeros oficiales de máquina, ME-11, actuales no son puestos en desarrollo ya que son contratados solamente para el nivel ME-11. Como consecuencia de todo lo anterior, la ACP incurrió en un incremento de su costo operativo, pero no recibe a cambio un retorno justo a esta inversión en la figura de un trabajador adecuadamente capacitado y productivo al grado máximo (ME-14). (f.80)*

Continuó exponiendo que: *La UIM alega que este asunto fue negociado, acordado y posteriormente sometido a una revisión legal por parte de la ACP y, en consecuencia, aprobado por el Administrador con la firma de la CC vigente. En ese sentido, y como explicamos anteriormente, la Administración decidió negociar un asunto bajo la premisa de que a cambio obtendría beneficios operacionales, pese a que la fórmula que finalmente se logró pactar se alejaba de los principios de mérito. No obstante, podemos indicar que, luego de implementado este acuerdo, la ACP comprobó que, en la práctica, el mismo ha resultado inconveniente dentro de las operaciones de remolcadores, no sólo por no garantizar un trabajador adecuadamente capacitado y productivo al grado ME-14, sino que también generó, entre otras cosas, un desbalance en la composición del personal de máquinas, tanto a nivel de los remolcadores como de los distritos, y dificultades de reclutamiento de primeros oficiales de máquina, ME-11, en la División de Mantenimiento de Cauces de Navegación. Es por ello que, en vista de que la UIM solicitó negociar una nueva CC y, de conformidad con el artículo 60 del RRL, la ACP optó, en esta negociación, por no renovar el programa bajo los términos de la convención colectiva y en consecuencia, no negociar el ejercicio de sus derechos irrenunciables, excluyéndola de su propuesta inicial para la nueva convención mediante la redacción del texto "Sección Rescindida Totalmente" en la referida sección, siendo esta la forma de manifestar la postura de la Administración, acorde a las reglas básicas pactadas para dicha negociación. Tal como hemos indicado en párrafos anteriores, la ACP, con la intención de atender los intereses de la UIM y tratar de mantener el asunto dentro de la CC, entregó su contrapropuesta #1 proponiendo pactarlo de manera tal que cumpla con la Ley, los reglamentos y los requisitos necesarios para mantener una operación continua, eficiente y rentable. (f.80)*

Continuó argumentando que: *Acceder a la propuesta de la UIM para renovar el programa de ascensos permanentes contenido en la sección 20.11, Programa de desarrollo de los primeros oficiales, tal como está en la CC vigente, desconocería la irrenunciabilidad de los derechos de la Administración y los principios del sistema de mérito, todo lo cual sería contrario al mandato del artículo 89 de la Ley Orgánica que expresa que los funcionarios, los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad tienen la obligación de cumplir la Ley Orgánica de la ACP y los reglamentos. La norma antes comentada alude al "Principio de Legalidad" que se traduce a que todo ejercicio de un poder público debería realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción y no a la voluntad de las personas. Por tanto, el acordar temas, asuntos, frases, palabras, y en este caso facultades, adicionales o ampliaciones que no comulgan con la Ley y/o los reglamentos, es contrario al principio de la legalidad. Como se ha señalado en párrafos anteriores, el numeral 2 del artículo 3 del RAP establece que el sistema de administración de personal de la ACP se fundamenta en los principios de mérito e igualdad de oportunidades, específicamente en el de contratar y ascender mediante una competencia justa y abierta, y con base en la habilidad, conocimiento y destrezas para el puesto, es por lo que, al recibir una propuesta de la UIM que aspira a que en la Convención Colectiva se perpetúe un ascenso que no cumple con lo señalado en la Ley y los reglamentos, la ACP ejerció la facultad que tiene a través del artículo 71 del RRL de alegar que uno o más asuntos no son negociables por entrar en conflicto con la Ley Orgánica y los reglamentos. (f.84)*

Concluyó señalando que: *Pese a que la Administración en el pasado determinó conveniente ejercer sus derechos a cambio de negociar y pactar un asunto que, en su momento, consideró un concepto viable, esto no obliga a la ACP nuevamente a ceder dichos derechos para negociar un asunto que no debió ser tema de acuerdo convencional en este caso pues, por un lado, los derechos de la Administración, de conformidad con el artículo 100 de la Ley Orgánica y el Reglamento de Relaciones Laborales, son irrenunciables, y por*

otro, el artículo 322 del Título Constitucional señalado anteriormente establece que el régimen laboral especial estará basado en un sistema de mérito y, finalmente, el principio de legalidad consagrado en el artículo 89 de la Ley Orgánica nos compele a no perpetuar situaciones que se alejen de la ley y los reglamentos, y, en el caso que nos ocupa, el marco legal y reglamentario no le otorga la facultad a LAS PARTES de desarrollar en la CC, un procedimiento para ascender a los trabajadores de la manera en que se encuentra desarrollado en la CC vigente y menos aun cuando el efecto de la implementación de tal procedimiento, en el pasado, ha demostrado ser opuesto a la necesidad de que la Autoridad, como administradora del servicio, sea eficaz y eficiente, tal cual establece el artículo 94 de la Ley Orgánica. (fs.84-85)

IV. DE LOS TRÁMITES SUBSIGUIENTES Y DEL ACTO DE AUDIENCIA.

La JRL, mediante Resuelto No.63/2022 de 2 de febrero de 2022, convocó a una reunión previa para el día 25 de abril de 2022; y programó como fecha de audiencia para ventilar la solicitud de revisión de disputa sobre negociabilidad NEG-05/21 el día 3 de mayo de 2022 (fs.105-106).

Mediante poder extendido ante el Notario Quinto del Circuito de Panamá por la Subadministradora de la ACP, ingeniera Ilya Espino de Marotta, el día 21 de febrero de 2022 quedaron facultados los licenciados Marco A. Villarreal P. y Eleonore Maschkowski para representar a la Administración de la ACP en la presente disputa sobre negociabilidad.

La reunión previa tuvo lugar el día 25 de abril de 2022, la cual contó con la presencia de la miembro ponente, señora Lina A. Boza, las miembros Nedelka Navas Reyes e Ivonne Durán; y la secretaria judicial interina de la JRL en funciones para dicha fecha. Además, los representantes de la organización sindical UIM: ingenieros Luis Yau Chaw, Ricardo Espada, Jairo Jaén y Jorge Córdoba; y por parte de la ACP, el licenciado Marco Villarreal P. (fs.124-132).

Mediante Resuelto No.96/2022 de 28 de abril de 2022, la JRL reprogramó la audiencia del caso NEG-05/21 para el 15 de junio de 2022 (fs.121-122).

El día 15 de junio de 2022 se llevó a cabo la audiencia para dirimir esta disputa sobre negociabilidad, dirigida por la miembro ponente Lina A. Boza A., quien estuvo acompañada en esta diligencia por los miembros de la JRL, a saber: Nedelka Navas R., Ivonne Durán R., Manuel Cupas F. y Fernando A. Solórzano. En representación de la UIM asistieron los ingenieros Ricardo Espada, Jairo Jaén y Jorge Córdoba; mientras que la ACP estuvo representada por los licenciados Marco Villarreal P., Eleonore Maschkowski, Marilú Araya y el ingeniero José Mata.

Se presentaron los alegatos iniciales de la UIM, recogidos en la transcripción de fojas 156 a 159; y los de la ACP de fojas 160 a 163. Luego de ello, se procedió con la fase de presentación de pruebas.

En cuanto a las pruebas documentales, ambas partes adujeron la Ley Orgánica de la ACP, los Reglamentos de la ACP, el Reglamento de Administración de Personal, la Convención Colectiva de la Unión de Ingenieros Marinos y reiteraron las pruebas que constan en el expediente. En cuanto a las pruebas testimoniales, la UIM presentó los siguientes testigos: Luis Yau Chaw, Vladimir Small, Oscar Clark e Ian Cohen. La ACP presentó como testigo al ingeniero Damián Carles y como perito a la licenciada Dalva Arosemena.

La JRL decidió admitir todas las pruebas documentales y testimoniales presentadas por ambas partes y se programó la fecha de continuación de la audiencia para el 23 de agosto de 2022.

Finalizada la fase probatoria, se continuó con la etapa de presentación de alegatos finales de manera oral, por parte de la UIM, recogidos en la transcripción de fojas 212 a 214; y por parte de la ACP, de fojas 214 a 217.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

La negociación tiene como objetivo que las partes procuren acuerdos sobre los asuntos sometidos a dicho proceso, con relación a determinados temas, por lo que es necesario determinar en qué consisten y, a su vez, establecer la procedencia y oportunidad del proceso de negociación, así como la negociabilidad de la propuesta que se hace en dicho proceso.

El presente caso gira en torno a una disputa sobre negociabilidad relacionada con una propuesta de negociación durante el proceso de la negociación de la convención colectiva de la UIM, que inició el 6 de abril de 2020, donde el 17 de agosto de 2017 la ACP presentó un alegato de no negociabilidad de la Sección 20.11, y lee así: (f.3 y reverso)

Los Primeros Oficiales de Máquina, ME-11, que trabajan sin la supervisión de un Jefe de Máquinas, ME-14, que alcancen el escalón 5 de su grado y cumplan con un período de espera de 104 semanas, serán ascendidos como Jefe de Máquina, ME-14, escalón 2, siempre que cumplan con los siguientes:

- 1. Poseer una licencia de Jefe de Máquinas expedida por la Junta de Inspectores.*
- 2. Que su evaluación de desempeño más reciente haya sido por menos completamente satisfactoria.*

A partir del momento en que el trabajador sea colocado en el grado ME-14, escalón 2, deberá cumplir con los períodos de espera para avance de escalón y otras condiciones establecidas en el Reglamento de Administración de Personal de la ACP.

La ACP argumentó que a partir de la presentación en la mesa de negociación de la Sección 20.11 de la Convención Colectiva de la UIM, había manifestado y explicado verbalmente el conflicto de este programa con los principios de méritos y los derechos de la Administración de asignar trabajo, lo cual colisiona con las siguientes normas: Artículo 322 de la Constitución Política de Panamá; Artículos 85.1, 85.5, 100.3 de la Ley Orgánica de la ACP; Artículo 11.7 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP; Artículos 3.2, 87.1, 87.2, 87.3 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP.

La ACP explicó que: *Lo medular de la propuesta presentada por la UIM bajo la sección 20.11, Programa de desarrollo de los primeros oficiales, es mantener, a nivel de convención colectiva, un “programa” de ascensos permanentes, a título de “Desarrollo”, basado solamente en el cumplimiento de tiempo de espera, evaluación mínima de completamente satisfactorio y obtención de la licencia de jefe de máquina para ser “ascendido” a un grado mayor. Sin menoscabo del derecho de la Administración de asignar trabajo y de establecer los programas de capacitación y de desarrollo necesarios para asegurar una operación continua, eficiente y rentable, durante las negociaciones pasadas, la ACP acordó ejercer esos derechos para negociar, en ese momento, lo que bajo su entendimiento fue una fórmula basada en un*

buen concepto que, en principio, favorecería el mantenimiento de su flota de remolcadores.

Ahora bien, luego de establecido el concepto de esta disputa sobre negociabilidad en la forma como ha sido expuesta, corresponde a esta Junta resolverla.

Al realizar un análisis de las disposiciones aplicables al tema de la negociación colectiva en la ACP, vemos que el derecho de las organizaciones laborales a negociar convenciones colectivas, y la obligación de la ACP de participar en estas se encuentran definidas en los artículos 101 y 102 de la Ley Orgánica de la ACP. El artículo 101 de la Ley establece la obligación de la ACP y de cualquier representante exclusivo de negociar de buena fe, mientras que el artículo 102 de la Ley 19 de 1997 establece los asuntos sujetos en que versan estas negociaciones.

Como se indica en autos, la UIM presentó el 16 de noviembre de 2020 propuesta inicial de la Sección 20.11 PROGRAMA DE DESARROLLO DE PRIMEROS OFICIALES, cuyo contenido es el siguiente:

Los Primeros Oficiales de Máquina, ME-11, que trabajan sin la supervisión de un Jefe de Máquinas, ME-14, que alcancen el escalón 5 de su grado y cumplan con un período de espera de 104 semanas, serán ascendidos como Jefe de Máquina, ME-14, escalón 2, siempre que cumplan con los siguientes:

- 1. Poseer una licencia de Jefe de Máquinas expedida por la Junta de Inspectores.*
- 2. Que su evaluación de desempeño más reciente haya sido por menos completamente satisfactoria.*

A partir del momento en que el trabajador sea colocado en el grado ME-14, escalón 2, deberá cumplir con los períodos de espera para avance de escalón y otras condiciones establecidas en el Reglamento de Administración de Personal de la ACP.

Por su parte, tenemos que la ACP presentó su propuesta para esta misma Sección, bajo el siguiente contenido:

Sin menoscabo y sin limitar el derecho de la Administración de determinar la necesidad, tipo y programa de adiestramiento que se da a un trabajador, la ACP podrá establecer programas de desarrollo para incrementar la productividad, el desarrollo de habilidades y logros individuales que sean de beneficio para la misma. Estos programas de desarrollo deberán cumplir necesariamente con los objetivos establecidos en el artículo 87 del reglamento de administración de personal.

Consta en foja 24 y reverso del expediente, el Alegato de No-Negociabilidad presentado por la ACP dentro de la negociación para la nueva Convención Colectiva entre ACP y UIM, en el que se indica que en virtud de lo estipulado en el artículo 71 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, la Administración considera que los asuntos listados no son negociables por encontrarse en conflicto con la Ley Orgánica y los reglamentos de la ACP, por lo que advierte al Representante Exclusivo que puede recurrir ante esta JRL para la correspondiente determinación de negociabilidad, siempre que lo haga antes de concluir las negociaciones.

Este Alegato señala que las propuestas están en conflicto con el artículo 322 de la Constitución Política de Panamá; artículo 85.1 y 85.5, 100.3 de la Ley Orgánica de la ACP; artículo 11.7 del Reglamento de Relaciones Laborales de

la ACP; artículos 3.2, 87.1, 87.1, 87.2 y 87.3 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP; y cualquier otra normativa que pudiera resultar en conflicto.

La Ley Orgánica de la ACP ha reservado ciertos derechos de la administración sobre su organización, que impiden que las propuestas de negociación que generen las partes en el proceso de negociación colectiva interfieran con alguno de esos derechos. Estos derechos exclusivos de la administración se recogen en el artículo 100, Capítulo V, Sección Segunda-Relaciones Laborales, de la Ley Orgánica de la ACP, a saber:

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

1. *Determinar la misión, el presupuesto, la organización, el número de trabajadores y las medidas de seguridad interna de la Autoridad.*
2. *Emplear, asignar, dirigir, despedir y retener trabajadores de la Autoridad; suspender, destituir, reducir en grado o salario; o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores.*
3. *Asignar trabajo, tomar decisiones respecto a contrataciones de terceros y determinar el personal necesario para las actividades relacionadas con el funcionamiento del Canal.*
4. *Seleccionar para efectos de empleo y ascensos, entre aquellos candidatos debidamente evaluados y certificados como los más calificados provenientes de listas u otras fuentes apropiadas establecidas en los reglamentos.*
5. *Tomar las medidas para cumplir con la misión de la Autoridad durante una urgencia.*

Por su parte, el artículo 102 del Capítulo V, Sección Segunda-Relaciones Laborales, de la Ley Orgánica de la ACP establece:

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

1. *Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta.*
2. *Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de esta Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.*
3. *El número, tipos y grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo; la tecnología, los medios y métodos para desempeñar un trabajo. La obligación de negociar estos asuntos quedará sujeta a la utilización de un método de negociación, en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes, el que será establecido en los reglamentos. Los intereses de las partes deben promover necesariamente el objetivo de mejorar la calidad y productividad, el servicio al usuario, la eficiencia operacional del canal y la calidad del ambiente de trabajo.*

Durante el desarrollo de la audiencia se escucharon varios testimonios entre los cuales se encuentra el del ingeniero Vladimir Small que después de su juramentación, a pregunta del ingeniero Ricardo Espada, representante del denunciante, contestó que ha laborado en los remolcadores de la ACP en diferentes puestos y grados desde 1999 (f.186). A pregunta del ingeniero Espada sobre las funciones de mantenimiento de los remolcadores como ME-11, el ingeniero Small respondió que el mantenimiento es responsabilidad del ME-15, Jefe de Máquina Encargado del Remolcador, quienes tan solo cubren una guardia y las otras guardias están cubiertas por un ME-11. Agregó que los ME-14 encargados del Remolcador no existían cuando él era un ME-11.

Adicionalmente, a pregunta del ingeniero Espada, el ingeniero Small contestó que como ME-11, aun sin ser su responsabilidad, desempeñaba funciones de mantenimiento porque si no lo hacía esto podía afectar la operación del Canal y la disponibilidad de la flota de remolcadores.

A pregunta del ingeniero Espada, el ingeniero Small explicó cómo funciona el Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales de Máquina, indicando que los aspirantes para obtener una licencia como Jefe de Máquina de Remolcador, principalmente se basa en una licencia emitida por la Junta de Inspectores de la Autoridad de Canal de Panamá, para cuyo propósito los aspirantes deben pasar unos exámenes que emanan del *U. S. Coast Guard* (Guardia Costera de los Estados Unidos) y que comprenden temas como motores, electricidad y misceláneos que incluyen mayormente los sistemas auxiliares y, por último, el tema de seguridad. El ingeniero Small agregó que este examen es muy extenso y que no recordaba con exactitud, pero que son miles de preguntas. Adicionalmente, dijo que los puntajes para pasar los exámenes con éxito son diferentes, si la licencia es para un Oficial de Máquina ME-11 o para un Jefe de Máquina ME-14.

La Junta de Inspectores está facultada por la Ley Orgánica, Artículo 57, acápite 2 y el Reglamento de la Junta de Inspectores de la Autoridad del Canal de Panamá, Artículo 27, acápite d, para emitir las Licencias de Operación de puestos que requieran desempeñar tareas y funciones especiales para navegar en aguas del Canal.

Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá

Artículo 57. *La Autoridad reglamentará:*

1. ...
2. *El tránsito, la inspección y el control de las naves, así como todas las demás actividades relacionadas con la navegación en el Canal y en los puertos adyacentes a éste [sic] incluyendo la seguridad marítima, el practicaje y la concesión de licencias especiales para ejercer en el Canal, a prácticos, oficiales y a operadores de naves y de otros equipos flotantes...*
3. ...
4. ...

Reglamento de la Junta de Inspectores de la Autoridad del Canal

Artículo 27: *La Junta de Inspectores otorgará licencias especiales para el ejercicio en aguas del Canal de las siguientes posiciones marítimas:*

- a. *Práctico del Canal*
- b. *Capitán*
- c. *Oficial de Cubierta*
- d. *Jefe de Máquina***
- e. *Oficial de Máquina*
- f. *Operador de Embarcaciones Menores*

... (Resaltado es de la JRL)

A pregunta del licenciado Villarreal al ingeniero Small sobre sus funciones cuando era un ME-11, el ingeniero Small respondió que estaba claro en que si él se hubiese circunscrito a realizar las funciones que se reflejaban en su descripción de puesto, hubiese tenido que sentarse a esperar que viniera el Jefe de Máquinas Encargado de Remolcador o el Ingeniero de Estación de Tierra ME-14, que solamente es uno por cada turno.

El ingeniero Small añadió al final de su testimonio, que los ingenieros marinos tienen muy arraigado su responsabilidad frente a un barco (remolcador) bajo su responsabilidad, que nunca deben abandonar este a su suerte y por este profesionalismo los Oficiales de Máquina realizan funciones más allá de lo plasmado en su descripción de puesto para no afectar la operación continua del Canal.

Esta JRL subraya que el proceso de negociación de la nueva Convención Colectiva está regido, en el caso de la relación entre la ACP y la 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.

Una revisión completa del expediente nos demuestra que en atención a lo previsto en las disposiciones de la Ley Orgánica de la ACP, del Reglamento de Relaciones Laborales citado y del Convenio Colectivo entre la ACP y la UIM, hay evidencia de que ambas partes adelantaron un proceso de negociación en distintas fases para lograr acuerdos sobre varios temas, para lograr una convención colectiva; y ambas partes estaban representadas en las negociaciones por personas expresamente facultadas para ello. Además, aparecen en la JRL consignados por escrito y se han suscrito diferentes acuerdos sobre disposiciones varias de la nueva convención, quedando consignados asimismo los temas pendientes de futuras discusiones o negociaciones en el proceso de estancamiento N°EST-34/21.

Los argumentos de la Administración se basan principalmente en los Artículos 81, 89 y 100 de la Ley Orgánica de la ACP, antes mencionados, que protegen los derechos irrenunciables de la Administración. Y aun frente a este hecho la Administración hizo una propuesta a la contraparte entendiendo claramente que se habían violado estas normas en la Convención Colectiva del 2017-2020.

Observa la JRL que, si bien es cierto, en el convenio anterior las partes lograron convenir la Sección 20.11, de tal forma que la misma coincide con la propuesta inicial presentada por la UIM en esta nueva negociación, al iniciarse un nuevo periodo de negociación las partes tienen la libertad de presentar todas las propuestas que a bien tengan, y al mismo tiempo presentar sus contrapropuestas, así como también que la Administración pueda declarar no negociable determinadas propuestas que a bien tengan.

Luego de analizadas las fundamentaciones sobre el objeto de esta disputa, la JRL coincide con el planteamiento esbozado por la ACP, ya que el alcance de la propuesta planteada por la UIM no deja de tener el potencial de interferir y restringir el derecho de la administración de asignar, dirigir a los trabajadores y asignarles trabajo, en la determinación de la necesidad, tipo y programa de desarrollo, lo que causa que esta propuesta de negociación, tal como ha sido presentada, no sea negociable.

Por su parte, el numeral 4 del artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP establece lo siguiente:

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

1. ...
2. ...
3. ...
4. *Seleccionar, para efectos de empleo y ascensos, entre aquellos candidatos debidamente evaluados y certificados como los más calificados, provenientes de listas u otras fuentes apropiadas establecidas en los reglamentos.*
5. ...

Sin embargo, instamos a las partes a que exploren los elementos necesarios para constituir un programa de desarrollo con el objetivo de contar con personal idóneo calificado para asegurar un servicio rentable, eficiente, continuo a los usuarios del Canal de Panamá.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que la Sección 20.11 Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales, de la Convención Colectiva de los Ingenieros Marinos (vigente) no es negociable por ir contra los artículos 81, 89 y 100 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos 81, 100, 101, 102, 111, 113, 114 y 115 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad de la Junta de Relaciones Laborales. Sección 20 de la Convención Colectiva de la Unión de Ingenieros Marinos, efectiva el 11 de septiembre de 2017 al 31 de diciembre de 2020.

Notifíquese y cúmplase,

Lina A. Boza A.
Miembro Ponente

Manuel Cupas Fernández
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Fernando A. Solórzano A.
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial