

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Decisión No.15/2023

Denuncia por Práctica Laboral Desleal No.04/22, presentada por la Unión de Ingenieros Marinos contra la Autoridad del Canal de Panamá

I- ANTECEDENTES DEL CASO

El 2 de noviembre de 2021, el señor Ariel Arnulfo Bárcenas Justiniani, Asesor Sindical de la Unión de Ingenieros Marinos (en adelante UIM), presentó una denuncia por práctica laboral desleal en contra de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), con fundamento en los numerales 5 y 8 de artículo 108 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, la cual fue identificada como PLD-04/22.

Esta denuncia fue sometida al reparto correspondiente el día 12 de noviembre de 2021, siendo asignada al licenciado Fernando Alfonso Solórzano Acosta, como miembro ponente del caso (f.45), y así les fue comunicado a ambas partes mediante las notas JRL-SJ-86/2022 y JRL-SJ-87/2022 de 12 de noviembre de 2022 (fs.46-47).

Mediante Nota CHR-2022-87 de 10 de febrero de 2022, la licenciada Dalva Arosemena, Gerente de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos de la ACP, presentó argumentos en contra de la referida denuncia, indicando que la misma estaba fundada en hechos que no constituyen materia de PLD y que el denunciante no alcanzó a demostrar que la ACP incurrió en alguna de las prácticas laborales desleales previstas en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

El 5 de diciembre de 2021 (f.52), según consta en informe secretarial, se iniciaron las diligencias de investigación de las que trata la Sección Tercera del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL (en adelante Reglamento de PLD) y se dejó constancia de la culminación de la fase de investigación el 28 de marzo de 2022. (f.246)

Mediante Resolución No.83/2022 de 11 de mayo de 2022 se admitió la presente denuncia y se le concedió a la ACP, parte denunciada, el término de 20 días calendario para contestar los cargos presentados en su contra. (fs. 248-254)

Mediante escrito presentado el 6 de junio de 2022, el licenciado Marco Antonio Villarreal Perdomo, actuando en nombre y representación de la ACP, presentó la contestación a los cargos. (fs.263-276)

Mediante Resuelto No.133/2022 de 16 de junio de 2022, se programó la audiencia para ventilar la presente denuncia, para el día 18 de agosto de 2022, de conformidad con el artículo 75 del Reglamento General de Procedimiento de la Junta de Relaciones Laborales.

II- HECHOS DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR UIM

El señor Ariel Arnulfo Bárcenas Justiniani, Asesor Sindical de la Unión de Ingenieros Marinos, señaló 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. La Sección 20.11 de la CC vigente, efectiva desde el 11 de septiembre de 2017 a la fecha, otorga derechos adquiridos a los trabajadores y genera obligaciones, producto de dicha negociación legítima entre ambas partes.

El 6 de julio de 2020, las partes realizaron el intercambio de propuestas sobre las cuales versarían las negociaciones de la nueva CC. El pliego de propuestas presentado por la ACP, contiene entre sus propuestas iniciales rescindir totalmente la Sección 20.11 de la CC vigente. La propuesta inicial de la ACP no brinda ninguna alternativa de negociación, al proponer solamente la eliminación de la aludida Sección, sin introducir ningún cambio o modificación a la sección existente, contrario a lo dispuesto en las secciones 33.08 y 33.09 de la CC vigente, las cuales establecen que las propuestas de negociación solo se pueden fundamentar en cambios y modificaciones de las secciones existentes en la CC vigente y aquellas nuevas que se deseen agregar. La propuesta inicial de la UIM para la sección 20.11, consiste en la modificación de la sección, mediante el retiro del párrafo transitorio que en la actualidad no tiene sentido, por referirse al año 2017, cuando fue introducido para iniciar la implementación de lo acordado en la sección 20.11 de la CC vigente.

Agrega la parte denunciante que el 16 de noviembre de 2020, la UIM presentó en la mesa de negociación su propuesta inicial de la sección 20.11 (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES) y explicó que su propuesta solo consiste en una modificación, que actualiza y optimiza el contenido de esta sección, eliminando el párrafo transitorio.

Siguiendo las reglas básicas de negociación, luego de escuchar los argumentos de la UIM para la modificación de la Sección 20.11, la ACP sustentó su propuesta inicial que implica rescindir totalmente el contenido de la mencionada sección en la nueva CC, sin presentar ningún cambio o modificación, explicando que su único interés es eliminarla porque no le conviene.

UIM le explicó a la ACP que su propuesta de rescisión total es violatoria de las Secciones 33.08, 33.09 y 33.11 de la CC vigente, debido a que no lo permiten las reglas básicas contenidas en el artículo 33.

El mismo 16 de noviembre de 2020, la ACP luego de escuchar los argumentos de UIM, presentó su contrapropuesta No. 1 para la Sección 20.11, que cambia totalmente el asunto de negociación que contiene la CC vigente, el que contiene la propuesta inicial de la ACP y el establecido en la propuesta de UIM, violando la Sección 33.11 de la CC vigente, que indica que las contrapropuestas estarán directamente relacionadas con una propuesta y que prohíbe que una contrapropuesta cambie el asunto de la propuesta que la originó.

Al no poder acordar la sección 20.11 durante el primer período de negociación, fue apartada para retomarla durante el segundo período de negociación y así cumplir con las reglas básicas de negociación.

Manifiesta la parte denunciante que este segundo período de negociación inició el 29 de diciembre de 2020. Al día siguiente UIM retomó las discusiones sobre la Sección 20.11 y presentó su contrapropuesta No. 1.

El 1º de abril de 2021, la UIM retomó nuevamente las discusiones sobre la Sección 20.11 y presentó su contrapropuesta No. 1 revisada.

El 23 de julio de 2021, la UIM nuevamente retorna a las discusiones sobre las últimas contrapropuestas presentadas por las partes, sin lograr acuerdo.

El 17 de agosto de 2021 se debatieron nuevamente sobre las contrapropuestas mencionadas, sin lograrse acuerdo ni acercamiento.

Transcurrida media hora, la ACP entiende que la UIM no permitirá ser compelida ni obligada a aceptar su contrapropuesta No.1, en la que elimina los derechos y beneficios que representan una conquista laboral, y producto de su frustración, deciden presentar un alegato de no negociabilidad que sustentan manifestando que el asunto está en conflicto con las normativas señaladas en el alegato de no negociabilidad.

Agrega la parte denunciante que la Sección 20.11 de la CC vigente fue negociada, acordada e implementada por más de 4 años, por lo que no se puede presentar un alegato de no negociabilidad de un asunto que ya fue negociado y forma parte de la CC vigente.

Estos mismos criterios fueron expuestos en la formulación de los alegatos iniciales y finales presentados por la licenciada Tiany López, en su condición de apoderada de UIM, en el acto de audiencia celebrada los días 18 de agosto y 28 de septiembre de 2022. (fs.332-342 y 355-379)

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, negarse a consultar o negociar de buena fe la sección 20.11, y por violentar las disposiciones de la Ley Orgánica de la ACP, el Reglamento de Relaciones Laborales y de la Convención Colectiva al no obedecer y negarse a cumplir lo descrito en los artículos 101, 97 y 94 de la Ley; que se ordene a la ACP cesar, desistir y no volver a incurrir en este tipo de prácticas; que se declare que los asuntos negociados en la Convención Colectiva, son negociables, y que se ordene a la ACP que presente unas disculpas por escrito al sindicato, por todos los inconvenientes causados en la solución de esta PLD.

IV- DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ

Como hemos mencionado, mediante la Nota CHR-2022-87 de 10 de febrero de 2022, la licenciada Dalva Arosemena, Gerente de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos de la ACP, presentó argumentos en contra de la referida denuncia, indicando que la misma está fundada en hechos que no constituyen materia de PLD, y que el denunciante no alcanza a demostrar que la ACP incurrió en alguna de las prácticas laborales desleales previstas en el artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

Durante el acto de audiencia celebrado los días 18 de agosto y 28 de septiembre de 2022, el licenciado Marco Villarreal, en su condición de apoderado de la ACP, reiteró los descargos presentados en la citada nota, expresando en lo medular que la presente denuncia ha sido fundada en las causales por PLD, establecidas en los numerales 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, que se refieren a la Sección Segunda de Relaciones Laborales, Capítulo Quinto de la Ley Orgánica, sobre las que la Junta ha indicado que agrupa una serie de normas relacionadas exclusivamente con el derecho colectivo, con la sindicalización, y que la comisión de una PLD se configura cuando esos derechos colectivos hayan sido afectados o vulnerados, y las normas de la Convención Colectiva que se indican violadas, no forman parte de esa sección, como tampoco es parte del Reglamento de Relaciones Laborales.

En el caso que nos compete, resulta evidente que no se ha dado ninguna violación, ya que la ACP no se ha negado a consultar, no se ha negado a negociar de buena fe con el sindicato y tampoco ha desobedecido, ni incumplido ninguna de las disposiciones de derecho colectivo contenidas en la sección segunda del capítulo quinto de la Ley Orgánica.

Prueba de ello es que la Administración cambió su propuesta de rescindir la sección 20.11 por una nueva propuesta, tratando de conciliar con la UIM y acercar una postura, sin embargo, frente a dicha variación, la UIM se mantuvo, primeramente, con su interés inicial e inamovible y además se negó a debatirla.

Esto comprueba que, de manera irrefutable, el argumento que le planteó la UIM, en su denuncia, aparte de ser alejado de la verdad, también carece de sustento. Además, fue prematuro en ese momento indicar aquello, pues precisamente, es a partir de las propuestas iniciales mediante el proceso de negociación, que surgen los arreglos y alternativas que pueden hacer viable un acuerdo.

Refiere a que esto no fue posible, toda vez que la UIM se negó vehementemente y desde el principio a negociar el asunto y a presentar contrapropuestas sustanciales.

Sostiene que la UIM señaló de manera confusa que la intención de la ACP de eliminar la sección 20.11 de la Convención Colectiva, supuestamente es una violación al principio de buena fe, al desconocer lo actuado por la anterior Administración del Canal de Panamá, lo que se opone al principio de los actos propios e implica un desconocimiento a los derechos adquiridos de los trabajadores en negociaciones anteriores.

Mediante este argumento, UIM intenta hacer una conexión entre el principio de los actos propios con las causales de PLD por no negociar de buena fe, lo cual evidentemente no se concreta. En todo caso, de la manera en que la UIM intenta proyectar sus efectos en este caso, sería imposible llevar a cabo una negociación, pues en principio, su estricta e igualitaria aplicación conllevaría que ninguna de las partes puede aspirar siquiera a revisar o renegociar nada de lo que ya se ha acordado en la Convención vencida.

Tanto así, que la UIM presentó en su propuesta inicial, un total de 164 secciones o asuntos para ser negociados, lo cual contradice lo que han dicho y han planteado sobre el llamado principio de actos propios y el concepto de derechos adquiridos que se le antepone claramente, en primer lugar, los efectos establecidos por el artículo 81 de la Ley Orgánica en cuanto a las normas aplicables dentro del régimen laboral especial y también del artículo 134, en cuanto a la preeminencia de la normativa de la ACP sobre cualquier otra.

Además del principio de legalidad establecido en el artículo 89 de la Ley Orgánica, así como la inclusión de los asuntos negociables establecidos en el artículo 60 del Reglamento de Relaciones Laborales y el principio de irrenunciabilidad, establecido en el artículo 19 del mismo Reglamento.

La UIM argumentó que la presentación del alegato de no negociabilidad por la Administración conlleva que la UIM permanezca por muchos años, sin una nueva Convención Colectiva que establezca aumentos salariales.

Sostiene el representante de la ACP que UIM fundamenta esta afirmación en que, estadísticamente, la solución definitiva de un alegato de no negociabilidad demora años en la Junta y otros más en la Corte Suprema de Justicia. Ante este argumento, llama la atención que siendo precisamente los representantes de la UIM conocedores y experimentados gestores de procesos ante la Junta y de representación sindical, hayan expuesto esta afirmación que carece de fundamento y que extrañamente ignora referencias históricas, ya que las Convenciones Colectivas con sus respectivos aumentos salariales incluidos, se han firmado y han entrado en vigor al margen de la existencia de disputa de negociabilidad en procesos y la Convención Colectiva de la UIM es prueba de ello. Más aún, en la búsqueda de acercar a un consenso, la ACP propuso la fórmula a partir de su contrapropuesta número uno, revisada el 5 de marzo de 2021 para la Sección 33.19 que viabilizaba y formalizaba este mecanismo de manera armónica con los reglamentos.

Pero esta no fue aceptada por la UIM. Por demás, es la UIM y no la ACP quien determina si reformula su propuesta para hacerla negociable o no y, en su defecto, interpone o no la respectiva disputa de negociabilidad. Por ello, la UIM no intentó ni siquiera negociar, ni presentar una contrapropuesta que reflejase un movimiento de intención hacia el acuerdo. Por lo menos, corresponder a una contrapropuesta presentada por la ACP.

Procede señalar también que en las negociaciones del 2015-2017, que han sido citadas, la Sección 20.11 no nació como un interés de la UIM, incluido como parte del pliego inicial de la propuesta, como tampoco fue un asunto negociado en la mesa de negociación. Su contenido refleja claramente un beneficio a favor de la UIM, otorgado por la Administración, ejerciendo su derecho para asignar trabajo, en su esfuerzo de lograr la firma de una Convención Colectiva.

Señala que el artículo 63 del Reglamento Relaciones Laborales establece que en todo proceso de negociación las partes acordarán la forma en que la misma se desarrollará.

Como prueba de que se ha dado cabal cumplimiento a este mandato, basta con invocar las reglas básicas de negociación que se pactaron con el propósito de acordar la forma en que estas negociaciones se llevarían a cabo. De haberse incumplido tal mandato, no tendría sentido denunciar una violación a las reglas básicas de negociación, como reiteradamente ha hecho UIM, pues éstas no existirían. La UIM parece pretender conferir el derecho a dicho artículo, efectos adicionales y extralimitar lo que claramente establece el mismo con el propósito de sustentar una supuesta violación.

En adición, ha sido la Administración y no la UIM quien ha tomado la iniciativa a reconsiderar su propio interés y presentó una contrapropuesta mediante la cual desistió totalmente de rescindir la sección antes referida y en su lugar propuso un texto que enfocaba el asunto dentro del marco del régimen legal laboral especial. No obstante, la UIM decidió desconocer dicha contrapropuesta y además optó por no corresponderla, mediante una contrapropuesta propia. Las partes atendieron el asunto de la sección 20.11, nuevamente el 30 de diciembre de 2020, el 1 de abril de 2021, el 23 de julio de 2021 y el 17 agosto de 2021.

Observa que, si se toma en referencia la acusación referida al numeral 8 del artículo 108, UIM no logra vincular el hecho denunciado con el derecho de representante exclusivo que considera vulnerado, ya que la UIM ha hecho pleno ejercicio de su derecho al participar en una mesa de negociación para una nueva Convención Colectiva, porque mediante la carta de 12 de marzo de 2020, notificó su interés en negociar; en consecuencia, el 6 de julio de 2020 se dio el intercambio de propuestas entre ambas partes y, consecuentemente, se desarrolló todo un proceso de negociación en el cual, incluso, el representante exclusivo ha ejercido su derecho a interponer recurso de estancamiento y disputa de negociabilidad, entre otros. Cabe añadir que el derecho de Representante Exclusivo que alude como vulnerado, surte efecto únicamente sobre materias sujetas a negociación. Por lo tanto, mal puede el Representante Exclusivo apelar al mismo y menos aún alegarlo como vulnerado, sin antes ejercer su derecho de recurrir ante la Junta para determinar la negociabilidad de la materia sobre la que aspira ejercer dicho derecho.

Reitera el representante de la ACP que la Administración trató durante todo el proceso de negociación que la UIM comprendiera que la asignación de trabajo, capacitación y programas de desarrollo son temas de estricta responsabilidad de la Autoridad y, por tanto, las propuestas que se presentaron a la UIM iban encaminadas a salvaguardar el ejercicio de esos derechos de la Administración.

Concluye indicando que el 20 de septiembre de 2021, cuando culminó el período de negociación, las partes acordaron el 70% del contenido de la nueva Convención Colectiva, lo cual es visible a foja 184 del expediente, por lo que, de

no haber negociado de buena fe, no hubiésemos arribado al resultado que alcanzaron al finalizar el segundo período de negociación.

Es por estas razones, hechos y pruebas previamente explicadas, que es notorio que la ACP no ha incurrido en las causales de PLD alegadas por el denunciante. En cuanto a los remedios solicitados por la UIM, señala que no corresponden por cuanto la ACP no ha incurrido en ninguna de las causales de PLD, y con base en las consideraciones que ha presentado y las normativas sustentadas, además de lo establecido en la propia Ley Orgánica, en los Reglamentos de la ACP y en la Convención Colectiva de la Unión de Ingenieros Marinos, solicita a la Junta de Relaciones Laborales que declare que la ACP no ha incurrido en causal de PLD y, en consecuencia, se niegue cualquier tipo de remedio solicitado por el sindicato.

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, en las que las partes realizaron el intercambio de sus propuestas y luego de varias sesiones, no pudieron ponerse de acuerdo sobre sus propuestas relacionadas con la Sección 20.11 de la CC vigente (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES), por lo que el 17 de agosto de 2021, al no lograrse acuerdo ni acercamiento, la ACP decide presentar un alegato de no negociabilidad que sustentan manifestando que el asunto está en conflicto con las normativas señaladas en el alegato de no negociabilidad. Según la parte denunciante, la sección 20.11 de la CC vigente fue negociada, acordada e implementada por más de 4 años, por lo que no se puede presentar un alegato de no negociabilidad de un asunto que ya fue negociado y forma parte de la CC vigente.

Manifestó en su denuncia que se produjo la causal del numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, que establece como PLD, negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, de conformidad con las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica, ya que de conformidad con el artículo 101 de la Ley Orgánica de la ACP, existe la obligación de negociar de buena fe, lo que también se contempla en el Capítulo VI, Sección Primera, artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP y en la Sección 33.02 de la Convención Colectiva de la UIM. Manifiesta que la ACP no ha emprendido las negociaciones de la sección 20.11 con la determinación de lograr una convención colectiva no para lograr acuerdo, ya que presentó una propuesta inicial (rescindir totalmente) que no cumple con lo acordado en las reglas básicas de negociación establecidas en el artículo 33 de la CC vigente, especialmente en las secciones 33.08 y 33.09. También expresa que el artículo 71 del Reglamento de Relaciones

Laborales establece el derecho de la ACP a considerar que un asunto no es negociable y se fundamenta exclusivamente por estar en conflicto con la Ley y los Reglamentos, pero que en este caso la ACP presentó el fundamento legal de su alegato de no negociabilidad, en una serie de artículos que no guardan relación con los hechos ocurridos. También señala que conforme la sección 33.11 de la CC vigente, las negociaciones estarán relacionadas exclusivamente con el pliego de propuesta presentadas por las partes y las contrapropuestas estarán directamente relacionadas a una propuesta, y que las partes realizarán un esfuerzo serio, responsable y de buena fe para alcanzar acuerdos y plasmarlos en el nuevo convenio colectivo. Considera que la ACP no está realizando ese esfuerzo serio, razonable y de buena fe.

Y finalmente, en lo relativo a la causal de violación del numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, que establece como PLD, no obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica, señala que la ACP viola los artículos 94, 97 numeral 2 y 101 de dicha Ley, porque cuando la ACP impide la negociación de la sección 20.11, que evidentemente es negociable, está restringiendo, limitando el derecho del representante exclusivo de negociar convenciones colectivas en materias sujetas a negociación. Agrega que el artículo 63 del Reglamento de Relaciones Laborales establece que en todo proceso de negociación las partes acordarán la forma en que la misma se desarrollará, y que eso se negoció en el artículo 33 de la Convención Colectiva vigente, específicamente en las secciones 33.01, 33.08, 33.09, 33.11 que se están desobedeciendo por parte de la ACP.

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, Autoridad del Canal de Panamá (ACP), actuó o no de mala fe, al proponer dentro de la negociación de la nueva Convención Colectiva, entre sus propuestas iniciales, **rescindir totalmente** la Sección 20.11 de la CC vigente (PROGRAMA DE DESARROLLO DE LOS PRIMEROS OFICIALES), sin brindar ninguna alternativa de negociación, y sin introducir ningún cambio o modificación a la sección existente, y que habiendo UIM presentado su propuesta de modificación sobre esta norma, luego de escuchar los argumentos de UIM oponiéndose a dicha propuesta, la ACP presentó una contrapropuesta No.1 para la Sección 20.11, que cambia totalmente el asunto de negociación que contiene la CC vigente, el asunto que contiene la propuesta inicial de la ACP y el establecido en la propuesta de UIM. Llevadas a cabo varias sesiones de negociación sobre esa norma sin llegar a un acuerdo sobre esta Sección, la ACP decide presentar un alegato de no negociabilidad, manifestando que el asunto está en conflicto con las normativas vigentes.

La Sección 20.11 de la CC vigente establece el Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales e indica que a partir de la entrada en vigencia de la CC, en el período de pago en que se hace efectivo el ajuste salarial del año 2017, aquellos 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 poseer una licencia de Jefe de máquinas expedida por la Junta de Inspectores y 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 períodos de espera para avance de escalón y otras condiciones establecidas en el Reglamento de Administración de Personal de la ACP.

Esta Sección también establece un párrafo transitorio para los Primeros Oficiales de Máquina, ME-11, que a partir de la entrada en vigencia de la CC en el período de pago en que se hace efectivo el ajuste salarial del año 2017, se encontraban en el escalón 5 de su grado y cumplieran con determinados requisitos, y los que se encontraban en ascensos temporales como ME-14 cumpliendo todos los requisitos para el avance de grado.

Al revisar las constancias procesales, se observa que, en efecto, el 6 de julio de 2020, la ACP presentó como propuesta inicial de negociación, la rescisión total de la Sección 20.11 de la CC. (f.26)

Por su parte, UIM presentó una propuesta inicial para modificar la Sección 20.11, eliminando el párrafo transitorio, manteniendo el texto de las disposiciones contenidas en la Sección 20.11 del CC vigente.

Posteriormente, el 16 de noviembre de 2020, la ACP presentó la Contrapropuesta No.1 de la Sección 20.11, en la que propone como texto del Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales: “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.”

Asimismo, el 30 de diciembre de 2020, UIM presenta una Contrapropuesta No. 1 de la referida Sección, y el 1 de abril de 2021 incorpora una Contrapropuesta No. 1 Revisada.

El examen de estas constancias y el resto de las pruebas que obran dentro del expediente permite a la Junta de Relaciones Laborales concluir que no se ha incurrido en las causales de PLD invocadas en la presente denuncia, fundamentalmente porque las constancias de propuestas y contrapropuestas que se aportan, constituyen parte del lógico proceso de agotamiento de los mecanismos para discutir, negociar y finalmente, si lo convienen las partes, llegar a acuerdos válidos que obliguen a ambas.

Y si esas propuestas no son de la conveniencia de la contraparte, ésta tiene el derecho a rechazarlas en defensa de los derechos negociados y adquiridos en la CC vigente.

Para estos últimos 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 Junta de Relaciones Laborales, 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.

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 supone 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 Junta de Relaciones Laborales subraya que el proceso de negociación de la nueva Convención Colectiva 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.

Recientemente, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia emitió el Fallo de 7 de noviembre de 2022, en el que resuelve que no es ilegal el Laudo Arbitral de 15 de octubre de 2021, así como la Aclaración del Laudo Arbitral de 8 de noviembre de 2021, ambos emitidos por la Árbitro Yarissa Castillo, dentro del Proceso Arbitral identificado con el número ARB-04/21, llevado a cabo entre la UIM y la ACP, en el que la citada Árbitro efectúa una serie de exhortaciones a la ACP, y delibera, en relación a las aspiraciones de la ACP de eliminar 38 secciones de la Convención Colectiva de UIM, entre otros aspectos, que "...El no utilizar léxico claro y comprensivo conlleva el estancamiento de cualquier tipo de negociación. En base a lo anterior, es evidente que hay una violación de políticas y procedimientos establecidos en Convención Colectiva de la sección 33.08 -Formato de las propuestas y sección 33.09 -Preparación, intercambio y Revisión de las Propuestas ya que no hay temas de interpretación, ambos artículos son claros y no dan pie a que se entienda el uso de corchetes, subrayados, etc. Rescindir totalmente, es eliminar Fundamento de Derecho Convención Colectiva de la Unión de Ingenieros Marinos." (sic)

Las anteriores consideraciones permiten a la Junta indicar que la propuesta inicial de la ACP de "SECCION RESCINDIDA TOTALMENTE" de la Sección 20.11, pudo haberse considerado contraria a lo establecido en las Reglas Básicas de Negociación. Pero la misma no puede evaluarse de manera aislada dentro del proceso de negociación, ya que obra en el expediente una Contrapropuesta No. 1, formulada por la ACP el 18 de noviembre de 2020, que no puede ser ignorada y aunque la misma no fue aceptable por el sindicato, forma parte del lógico proceso de propuestas y contrapropuestas de una negociación colectiva.

Esos actos no constituyen fórmulas de mala fe negocial, porque con el acto de presentación de una propuesta adversa a la contraparte, no se está obligando al sindicato a aceptarla. El sindicato tiene entonces la oportunidad de recurrir, por otras vías, ante la JRL, para amparar sus derechos.

En el caso del alegato de no negociabilidad presentado dentro de la negociación colectiva por la ACP el 17 de agosto de 2021, la Junta no puede desestimar que conforme el artículo 71 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, la Administración tiene el derecho a presentar el mismo.

Conforme esta norma, “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.”

Y como consta en el listado de casos que se cursan ante esta Junta de Relaciones Laborales, el 17 de septiembre de 2021 el señor Luis Yau Chaw, Secretario General de la UIM, promovió ante esta instancia una Solicitud de Resolución de Disputa de Negociabilidad relacionada con la Sección 20.11 – Programa de Desarrollo de los Primeros Oficiales que actualmente se encuentra en trámite, y que ha sido identificado como NEG-05/21.

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

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.

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la denuncia por prácticas laborales desleales PLD-04/22, 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 ACP y UIM.

Notifíquese y cúmplase,

Fernando A. Solórzano A.
Miembro Ponente

Lina A. Boza A.
Miembro

Manuel Cupas Fernández
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Nedelka Navas Reyes
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial