JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, cinco (5) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

DECISIÓN No.15/2025

Denuncia por Práctica Laboral Desleal No.PLD-02/24
presentada por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC)
contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)

I. ANTECEDENTES.

El diecisiete (17) de octubre de dos mil veintitrés (2023) el Panama Area Metal Trades Council (en lo sucesivo PAMTC) interpuso ante la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (en lo sucesivo JRL) una denuncia por práctica laboral desleal contra la Autoridad del Canal de Panamá (en lo sucesivo ACP), con fundamento en el artículo 108, numeral 5 de la Ley Orgánica de la ACP, la cual fue identificada como PLD-02/24. (fs.1-65)

Recibida la denuncia, se procedió al reparto correspondiente el veinte (20) de octubre de 2023, siendo asignada al licenciado Fernando A. Solórzano A., como miembro ponente del caso, y así fue comunicado a las partes mediante notas JRL-SJ-19/2024 y JRL-SJ-20/2024. (fs.66-70)

El día veintiséis (26) de octubre de 2023 (f.72), la secretaria judicial de la JRL dejó constancia del inicio de las diligencias de investigación de las que trata la Sección Tercera del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL (en lo sucesivo Reglamento de PLD) la cual culminó el día doce (12) de enero de 2024. (f.112)

Mediante Resolución No.31/2024 de 25 de marzo de 2024 la Junta de Relaciones Laborales no admitió la presente denuncia. (fs.114-118)

Esta resolución fue recurrida en apelación el 1 de abril de 2024, cuyo recurso fue concedido en el efecto devolutivo mediante Resolución No.38/2024 de 22 de abril de 2024. Mediante Resolución de 19 de julio de 2024 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia revocó la Resolución No. 31/2024 de 25 de marzo de 2024 emitida por la JRL, y, en consecuencia, ordenó que se procediera a efectuar el trámite que corresponda. (fs. 157-174)

En virtud de lo anterior, mediante Resuelto No.114/2024 de 14 de agosto de 2024 se notificó a las partes el reingreso de la presente denuncia, se admitió la misma y se concedió a la ACP, parte denunciada, el término de 20 días a partir de su notificación, para que conteste la denuncia presentada en su contra. (fs.176-177)

II. HECHOS DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR PAMTC.

El señor Ricardo Basile, en representación de la organización sindical PAMTC señala en su denuncia que el 12 de septiembre de 2023, inició la negociación entre el PAMTC y la ACP en cumplimiento de la Decisión No.4/2022 de 20 de octubre de 2021, de la JRL y del fallo de 24 de abril de 2023 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Señala que, por acuerdo entre las partes, las negociaciones continuaron los días 14 de septiembre, 3, 5, 10 y 12 de octubre de 2023. Manifiesta que, desde el 12 de septiembre de 2023 hasta el 5 de octubre de 2023 la ACP no presentó ninguna contrapropuesta y se limitó a argumentar de forma oral y por escrito, que no tenía el deber de negociar el lugar donde deben reportarse a trabajar todos los arqueadores del sector Pacífico o Balboa, pese a que dicho asunto fue declarado como negociable por la JRL, como se expresa en el párrafo anterior.

Manifiesta el denunciante que el 10 de octubre de 2023, después de que el sindicato presentó su intención de formular una denuncia por práctica laboral desleal contra la ACP por negarse a negociar de buena fe con el sindicato, la ACP presentó un documento identificado como Contrapropuesta, que no contenía ninguna contrapropuesta especifica.

Advierte el denunciante que al no presentar la ACP ninguna contrapropuesta durante la negociación, incumplió con lo pactado en la **sección 2.08 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales** que establece que las negociaciones se limitarán a los asuntos cubiertos por las propuestas y las contrapropuestas escritas y que una contrapropuesta deberá estar directamente relacionada a su propuesta correspondiente y no constituirá por sí misma una nueva propuesta.

En virtud de lo anterior, el denunciante declara que al incumplir lo pactado en la convención colectiva, la ACP contravino las reglas para la negociación, lo que configura la causal de PLD descrita en el **numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP**, al negarse a negociar de buena fe con el sindicato.

Señala que la ACP incurrió en demoras irracionables al no contraponer hasta después de haber transcurrido 4 sesiones completas de negociación (de un total de 6 sesiones acordadas) y después de haber recibido una intención escrita de PLD por parte del sindicato el 10 de octubre de 2023, lo que también configura la causal de PLD descrita en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, *"negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección"*, toda vez que el **numeral 4 del artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP**, establece la obligación recíproca de la administración y de un representante exclusivo de negociar de buena fe, lo cual requiere reunirse en horas razonables y en lugares convenientes o apropiados, con la frecuencia que sea necesaria, evitando demoras irrazonables.

En la audiencia celebrada el 18 de febrero de 2025, la parte denunciante reiteró de manera amplia los argumentos presentados en la denuncia formulada.

III. DE LOS REMEDIOS SOLICITADOS:

El señor Ricardo Basile, en representación del PAMTC, solicita a esta JRL los siguientes remedios:

1. Que la JRL declare lo actuado por la ACP como una PLD.
2. Que la JRL le ordene a la ACP no volver a incurrir en este tipo de prácticas.
3. Que se le ordene a la ACP publicar la Decisión de la Junta que resuelva esta denuncia por un periodo de un (1) año calendario por todos los medios físicos, electrónicos e informáticos que tiene a su disposición incluyendo, pero no limitándose a: correos electrónicos de difusión masiva (ACP-INFO, TU CANAL INFORMA, etc.), página web de la ACP, INFO RED, página web de la Vicepresidencia de Recursos Humanos, Kioscos informativos de los trabajadores, etc.
4. Que la JRL le ordene a la ACP pagarle al sindicato todos los costos, gastos y honorarios en los que ha incurrido por la presentación y trámite de la presente denuncia, así como los que se desprendan de ella, como los recursos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, entre otros.

IV. DE LOS DESCARGOS PRESENTADOS POR LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ:

El Licenciado Marco Antonio Villarreal, actuando en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, contestó los cargos presentados dentro de la denuncia en examen, manifestando en primer lugar, que la ACP no ha incurrido en la causal de PLD que se le atribuye, toda vez que la actuación de la Administración en el proceso de negociación sostenida con el PAMTC no configura ninguna de las prácticas laborales desleales taxativamente enumeradas en el artículo 108 de la Ley Orgánica. Señala además que todas las acciones ejercidas y ejecutadas por la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá se encuadran en la observancia de las responsabilidades y derechos que establece a ambas partes la Ley Orgánica, los reglamentos que la desarrollen y la convención colectiva que rige el procedimiento pactado de negociación en el régimen laboral especial de la ACP.

Observa también que la denuncia interpuesta por el PAMTC se hace en contravención de lo pactado por las Partes en el artículo 24 de la Convención Colectiva, ya que el sindicato presentó por escrito a la ACP el 10 de octubre de 2023 su intención de PLD, y sin haberse vencido el plazo de 14 días calendario después de que se la haya presentado el fundamento del cargo propuesto para que la Administración le diese respuesta a su intención, el 17 de octubre de 2023 el PAMTC presentó la denuncia que nos ocupa, incumpliendo con el pacto convencional, irrespetando el derecho que tiene su representada de primero procurar resolver dicho asunto informalmente y, a la vez, demostrando una actitud de mala fe y alejada al objetivo de los mecanismos de resolución de conflictos al nivel más bajo posible.

Esto contraviene el espíritu de la Ley Orgánica que, en su artículo 103, establece que los sindicatos y la administración podrán trabajar de forma asociada y en conjunto para identificar los problemas y soluciones, con la finalidad de mejorar las relaciones laborales. Asimismo, se ofende el mandato contenido tanto en el artículo 94 de la Ley Orgánica que indica que las relaciones laborales de la Autoridad se regirán por lo dispuesto en la Ley Orgánica, los reglamentos y las convenciones colectivas, como lo establecido en el artículo 89 ibidem, el cual dispone que los trabajadores, incluidos los representantes sindicales, al igual que los trabajadores de confianza y los funcionarios, tienen la obligación de cumplir con las disposiciones de dicha Ley, así como los reglamentos que la desarrollan.

Sobre el cargo de violación al numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica, el representante de la ACP manifiesta, en lo medular, que la causal en la que fundamenta su denuncia el PAMTC se refiere a la Sección Segunda sobre Relaciones Laborales, Capítulo Quinto, sobre Administración de Personal y Relaciones Laborales, y dicha sección, tal y como lo ha reiterado la Junta de Relaciones Laborales en múltiples determinaciones, agrupa una serie de normas relacionadas exclusivamente con el derecho colectivo, con la sindicalización; por lo tanto, la comisión de una PLD se configura cuando los derechos colectivos tutelados en la referida Sección Segunda hayan sido afectados o vulnerados.

Haciendo mención de los cargos de violación descritos en la denuncia, señala que el PAMTC no cumple con el requisito *sine qua non* de hacer una conexión lógica y explícita entre lo denunciado y la norma que tutela el derecho que se alude violentado; es decir, el denunciante omite proporcionar o indicar cuál es el derecho colectivo instituido en la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica que se ha transgredido, por lo que no se logra identificar la posible vulneración de los derechos que de manera concreta le son reconocidos al trabajador y al representante exclusivo.

Señala que es totalmente falso que la ACP no ha presentado contrapropuesta en el proceso de negociación, toda vez que, en la sesión de negociación del 10 de octubre de 2023, el equipo negociador de la ACP presentó una contrapropuesta a la propuesta entregada por el denunciante en la sesión de 3 de octubre de 2023. Este documento constituye un elemento probatorio que desestima la acusación hecha por PAMTC, que fue aportado por el propio denunciante.

Otro elemento contradictorio de la argumentación del denunciante es que en la carta de intención de PLD se puede apreciar que el representante PAMTC invitó a la ACP a presentar una contrapropuesta, señalando que en caso contrario el sindicato se vería en la necesidad de formular una denuncia PLD en contra de la ACP ante la Junta de Relaciones Laborales; sin embargo, las constancias procesales provistas por el propio denunciante dan cuenta de que en el mismo acto de reunión de la negociación del 10 de octubre de 2023, la ACP le presentó una contrapropuesta al PAMTC.

También destaca el representante de la ACP que previo a la sesión de 10 de octubre de 2023, esta entidad no se rehusó de manera caprichosa y sin fundamento a presentar una contrapropuesta a la única propuesta presentada por el PAMTC durante la negociación. Mediante documento entregado al PAMTC en la sesión de negociación celebrada el 5 de octubre de 2023, la ACP informó por escrito sus consideraciones respecto a la única propuesta presentada por el PAMTC, y durante las dos (2) sesiones previas a la del 3 de octubre de 2023, estuvieron debatiendo de manera saludable respecto del derecho de la Administración de establecer la estación de reporte, razón por la cual, hasta ese momento, ninguna de las partes había presentado propuestas o contrapropuestas, con la característica de que el sindicato mantuvo inamovible la misma postura de que, según su interpretación, tanto la Junta de Relaciones Laborales como la Corte Suprema de Justicia habían decretado negociable el lugar donde deben reportarse a trabajar los arqueadores

del sector Pacífico, que es la misma aspiración que han expresado en la presente denuncia.

Haciendo referencia a la Decisión No.4/2022 de 20 de octubre de 2021 emitida por la Junta, que se refiere al cambio de reporte de estación de los trabajadores y que señala que aunque es un derecho de la administración de aquellos contenidos en el artículo 100 de la Ley Orgánica, esta condición no le quita el carácter de negociable a los procedimientos para implementar las decisiones de la Autoridad y las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente en tales decisiones, el representante de la ACP manifiesta que la administración no incurrió en demoras irrazonables durante la negociación, y es totalmente falso que se haya presentado una contrapropuesta después de haber transcurrido cuatro sesiones completas de negociación, siendo que la primera propuesta presentada por PAMTC, que versaba específicamente sobre el lugar del reporte de los arqueadores, fue presentada por el sindicato durante la tercera sesión, el 3 de octubre de 2023; en tanto que la contrapropuesta de la ACP fue presentada en la siguiente sesión.

Asimismo, en aras de transparencia y con el ánimo de mantener una comunicación constructiva en la negociación, la ACP informó al PAMTC que el equipo negociador de la ACP había entendido en sesión realizada el 14 de septiembre de 2023 (la última sesión previa a la del 3 de octubre) que, en la sesión de 3 de octubre, la propuesta que presentaría el PAMTC sería sobre los puntos pendientes de atención que formaban parte de los puntos 2.2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8. En consecuencia, el contenido de la propuesta presentada por el PAMTC tomó por sorpresa al equipo negociador de la ACP, y fue por tal razón que, en lugar de presentarles una contrapropuesta el 5 de octubre de 2023, la Administración consideró importante dejar su posición por escrito mediante un documento presentado en esa misma fecha.

En consecuencia de lo anterior, considera el representante de la ACP que la presente denuncia no logra sustentar una práctica laboral desleal en contra de la ACP, principalmente porque no provee ni establece ni sustenta la supuesta infracción de alguna de las disposiciones contenidas en la Segunda Sección del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, y porque se hacen argumentaciones desleales y sesgadas, dirigidas a puntualizar que la Administración supuestamente actuó de mala fe, sin aportar mayores elementos que puedan conducir a una apreciación lógica o jurídica para que se logre identificar la posible vulneración de los derechos que de manera muy concreta le son reconocidas al trabajador y al RE.

Por lo anterior, se opone a los remedios solicitados.

En la sesión de audiencia celebrada el 18 de febrero de 2025, el representante de la ACP reiteró los argumentos presentados en su documento de descargos, oponiéndose a lo solicitado por la parte denunciante.

V. CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES.

La Ley Orgánica de la ACP atribuye a la JRL la facultad de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, así como de resolver los conflictos laborales que están bajo su competencia y le otorga competencia privativa para el ejercicio de sus funciones, entre ellas, para tramitar y resolver las denuncias por Prácticas Laborales Desleales, conforme lo dispuesto en los artículos 111 y 113 de dicha Ley.

Como puede apreciarse de la lectura de la denuncia presentada por el señor Ricardo Basile, secretario de defensa del PAMTC, el 12 de septiembre de 2023 dio inicio la negociación entre el PAMTC y la ACP en cumplimiento de la Decisión No.4/2022 de 20 de octubre de 2021 de la Junta de Relaciones Laborales, que fue confirmada mediante Fallo de 24 de abril de 2023 dictado por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Mediante la Decisión No.4/2022 de 20 de octubre de 2021, la Junta de Relaciones Laborales declaró negociable, y que existía el deber de la Autoridad del Canal de Panamá de negociar las propuestas de negociación giradas por el Panama Area Metal Trades Council, identificadas como 1, 2.2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7 y 2.8, que había sido declaradas previamente como temas no negociables por la Administración del Canal de Panamá, luego de que el PAMTC solicitara dicha negociación intermedia mediante nota de 20 de diciembre de 2018 por haber recibido "la nota fechada 19 de diciembre de 2018, suscrita por Diana Vergara, supervisora de la Unidad de Arqueo, en la que se le informó al

punto de contacto del RE que a "partir del 14 de enero de 2019, los arqueadores de Balboa, deberán reportarse en la segunda planta del edificio que está siendo construido en el Muelle de Minas, en la Calzada de Amador, cuando éstos estén programados a realizar las funciones de Oficial de Inspección. Cuando los arqueadores estén asignados a horarios de oficina, continuarán reportándose en el edificio 729, Balboa".

Ahora, de acuerdo a lo que se narra en la denuncia presentada, las Partes, en virtud de lo decidido por la Junta, llevaron a cabo el proceso de negociación intermedia a partir del 12 de septiembre de 2023, dentro del cual, a juicio del PAMTC, la ACP incumplió con las reglas de negociación pactadas en la **Sección 2.08 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales** que establece que las negociaciones se limitarán a los asuntos cubiertos por las propuestas y las contrapropuestas escritas y que una contrapropuesta deberá estar directamente relacionada a su propuesta correspondiente y no constituirá por sí misma una nueva propuesta, lo que configura la causal de PLD descrita en el incumplió con las reglas de negociación pactadas en la **sección 2.08 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales** que establece que las negociaciones se limitarán a los asuntos cubiertos por las propuestas y las contrapropuestas escritas y que una contrapropuesta deberá estar directamente relacionada a su propuesta correspondiente y no constituirá por sí misma una nueva propuesta, lo que configura la causal de PLD descrita en el **numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP**, al negarse a negociar de buena fe con el sindicato.

Señala el denunciante, además, que la ACP incurrió en demoras irrazonables al no contraponer hasta después de haber transcurrido 4 sesiones completas de negociación (de un total de 6 sesiones acordadas) y después de haber recibido una intención escrita de PLD por parte del sindicato el 10 de octubre de 2023, lo que también configura la causal de PLD descrita en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, "*negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección*", toda vez que el **numeral 4 del artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP**, establece la obligación recíproca de la administración y de un representante exclusivo de negociar de buena fe, lo cual requiere reunirse en horas razonables y en lugares convenientes o apropiados, con la frecuencia que sea necesaria, evitando demoras irrazonables.

En sus alegatos iniciales presentados en la Audiencia celebrada el 18 de febrero de 2025, el señor Basile en representación del PAMTC amplía las afirmaciones anteriores así:

> "...Continua la entrevista, indique en cuál sesión de negociación el Canal de Panamá, la Autoridad del Canal de Panamá presentó el documento contrapropuesta a la propuesta del PAMTC del 3 de octubre de 2023; respuesta: En la última sesión de negociación. Si eso no es consumir tiempo o demorar el proceso innecesariamente ¿qué lo es? Para que se sientan y acuerdan una serie plural de sesiones con nosotros sino van a contraproponer hasta lo último, la propia Administración así lo aceptó aquí está bajo la gravedad del juramento en la foja 100 del expediente, si eso no es una demora irrazonable, señores miembros ¿qué lo es? Y yo hago esta pregunta porque es importante que en este caso, es sumamente importante que en este caso se valore el comportamiento de las partes en la mesa de negociación y si eso se enmarca dentro de lo que el artículo 101 de la Ley Orgánica establece como negociar, la obligación de negociar de buena fe y con los casos más puntuales específicos que el artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales establece como qué debe ocurrir para que la negociación se de dentro del marco de la buena fe y que es lo que no debe ocurrir, por ejemplo, no incurrir en demoras innecesarias, pero aquí hay un aspecto señores miembros que es muy importante que ustedes no pierdan de vista y es cómo nosotros llegamos a este proceso, ya lo mencione hace breves minutos a través de una disputa de negociabilidad y luego tuvimos que ir a la Corte Suprema de Justicia y la Corte mantuvo o ratificó la Decisión de la Junta, pero ¿por qué hago énfasis en esa parte? Porque cuando se va a una disputa de negociabilidad lo que se evalúa en ese proceso es la propuesta que el Sindicato presenta, es decir, para que ocurra una disputa de negociabilidad el Sindicato tuvo que haber presentado una propuesta. La Autoridad del Canal de Panamá la tuvo que conocer, la tuvo que valorar o determinar cómo no negociable y luego la Junta de Relaciones Laborales decide dos cosas: La primera es si la propuesta es o no negociable y luego si existe o no el deber de negociar.

Y porque hago énfasis en ese aspecto, señores miembros, porque cuando ya se supera la etapa de la disputa de negociabilidad e inicia la negociación por orden de la Junta de Relaciones Laborales a quien le corresponde iniciar con su contrapropuesta es a la Administración porque ya la propuesta se conoció por algo la valoraron y dijeron que no era negociable ya la propuesta fue revisada por la Junta y lo que corresponde aquí es una contrapropuesta, así que de salida si la ACP al sentarse a negociar no contraproponía a la propuesta que ya fue revisada por la Junta que tenían el deber de negociarlo ya no estaban en el esquema en el procedimiento de negociación, tal cual está la Convención Colectiva. Nosotros nos mantuvimos esperando esa contrapropuesta a la propuesta que ya fue determinada como negociable hasta el 3 de octubre nunca contrapropusieron y ahí el Sindicato toma la iniciativa para ver si lográbamos algo; y ahí fue donde se nos da a nosotros la respuesta esa del 5 de octubre diciendo consideraciones o sobre la propuesta del Sindicato ni siquiera fue una contrapropuesta y el propio negociador lo aceptó aquí que no era una contrapropuesta, una nota simple, es decir, lo que ocurrió el 3 de octubre nosotros no teníamos ni siquiera necesidad el Sindicato de ahí adelantar algo porque la propuesta ya se conocía. Reitero fue lo que la Junta de Relaciones Laborales determinó como negociable ¿qué es lo que se determina como negociable? Una propuesta, ya sabemos que es negociable y que tenemos el deber de negociarlo y se arranca a negociar como efecto ocurrió en el papel porque en la práctica no hubo mayores avances en la mesa. La contraparte tiene que venir a contraproponer, ya yo no tengo como ellos intentaban hacer, explicar o replantear nada. Ya la propuesta ella la conocen, la estudiaron, la declararon no negociable y la Junta decidió que no era así. Entonces, esto para que hubiese sido una negociación de buena fe debió iniciar con una contrapropuesta de la ACP desde el día uno. Ellos conocían las propuestas no ocurrió. El Sindicato se mantuvo en la mesa tratando de que el proceso avanzara aunque no le correspondía al Sindicato contraproponer lo hizo el 3 de octubre recibimos como respuesta algo que no fue una propuesta sino una nota simple, así mismo lo ha aceptado la ACP y esperan hasta el último día cono bien a reconocido la ACP dentro del expediente para presentar un documento que se titula contrapropuesta, pero cuando ustedes lo ven no tiene aspectos específicos no señala puntualmente una contrapropuesta especifica, dice negociar y ponen varios puntos. Todo fuera del procedimiento, todo alejado de la norma y la realidad. Señores miembros es que aquí ocurrieron dos razones para declarar que si ocurrió la PLD de no negociar de buena fe: Primero la demora innecesaria que está a nuestro juicio plenamente acreditado en este proceso; la demora irrazonable, ellos mismo lo dicen: esperamos hasta el último día para contraproponer, el contenido de esa contrapropuesta no se enmarca dentro de la sección 2.08 establece y finalmente, y muy rápido fue dicho por la ACP que el Sindicato anuncio la práctica laboral desleal, pero no esperó la respuesta. Si obtuvimos una respuesta al día siguiente, el Sindicato indicó contrapropongan o denunciamos a la ACP y al día siguiente nos dan un documento que dice contrapropuesta. Ahora cuando leemos su contenido vemos que realmente no lo era y ahí no nos tocó más que denunciar, pero en la foja 77 si nos llama la atención esa contradicción de la ACP donde dice: El Sindicato debió de haber esperado que la ACP respondiera en 14 días a la intención de práctica laboral desleal, pero nuevamente ahí mismo la gerente de Relaciones Laborales dice, pero bueno al día siguiente contrapropusimos, es decir, como que atendieron nuestra inquietud.

Independientemente de eso, esa propuesta es un mero puesta en conocimiento y no condiciona ni la presentación, ni la admisión, ni mucho menos la decisión de una práctica laboral desleal si los hechos ocurrieron y se configuran dentro de lo que la Ley Orgánica establece y eso es importante que no se pierda de vista. Así que, a nuestro juicio, señores miembros, las causales que presentamos en los escritos de la denuncia están plenamente acreditadas por lo que reiteramos todo lo señalado en nuestro escrito de la denuncia y solicitamos que este caso sea decidido de acuerdo a las pretensiones del PAMTC..." (sic) (fs.246-249)

El representante de la ACP, al contestar los descargos, ha manifestado, en lo medular que la ACP no ha incurrido en la causal de PLD que se le atribuye, toda vez que la actuación de la Administración en el proceso de negociación sostenida con el PAMTC no configura ninguna de las prácticas laborales desleales taxativamente enumeradas en el artículo 108 de la Ley Orgánica, y que todas las acciones ejercidas y ejecutadas por la

Administración de la Autoridad del Canal de Panamá se encuadran en la observancia de las responsabilidades y derechos que establece a ambas partes la Ley Orgánica, los reglamentos que la desarrollen y la convención colectiva que rige el procedimiento pactado de negociación en el régimen laboral especial de la ACP.

En la mencionada audiencia, el licenciado Marco Villarreal, representante de la ACP, amplia su oposición a la denuncia presentada, señalando en primer lugar que es el Sindicato el que no ha cumplido el procedimiento exigido por la Ley y los Reglamentos cuando recurrió ante esta Junta a presentar su denuncia, y observa en lo relativo a las supuestas demoras en la negociación ejecutadas por la ACP lo siguiente:

> "...Además, y como lo dijo nuestra contraparte dicho cambio de reporte fue una decisión de la Administración que fue notificada al Representante Exclusivo. Por ende, de allí lo que corresponde son las medidas apropiadas para atender aquellas afectaciones o los cambios más allá que de poca importancia que resulten de la aplicación de esa decisión mas no la decisión. Igualmente, la Administración expresó y dejó claro al Sindicato en la mesa de negociación, esto es lo que se ha dicho que durante las 2 sesiones previas a la del 3 de octubre, se estuvo conversando saludablemente respecto del derecho de la Administración de establecer la estación de reporte razón por la cual hasta ese momento ninguna de las partes había hecho ninguna propuesta o contrapropuesta, y aquí es importante señalar, el Sindicato desde que presentó su propuesta no la varió en ningún momento con el pretexto de que eso era lo que había ordenado la Junta y la Corte Suprema de Justicia. Cuando vamos y revisamos la decisión que se apalanca dicho precepto, contradice lo que se ha contrapropuesto, lo que se ha propuesto, perdón.
>
> Evidentemente, este criterio que ofrece el Sindicato se aparta de los principios que constituyen nuestro Régimen Laboral Especial y que ese régimen establece derechos y obligaciones para ambas partes y algunas de ellas de carácter irrenunciable como lo mandata el artículo 19 del Reglamento de Relaciones Laborales y es que eso tiene un sentido ¿por qué? Porque el Canal tiene que cumplir una finalidad y es que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable.
>
> Entonces, resulta importante citar esa decisión que hemos dicho antes ¿Por qué? En esa Decisión No.4/2022 ahí se estableció que el cambio de reporte de estación de los trabajadores es un derecho de la Administración de aquellos contenidos en el artículo 100 y ¿qué dice la Junta? No obstante, está condición no le quita el carácter negociable a los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la Autoridad, los procedimientos no la decisión de la estación de reporte, no el cambio de estación de reporte. Entonces, añade la Junta que esos procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones son negociables y las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador, pero hace una observación, afectado adversamente por tales decisiones, ok, ¿qué quiere decir? lo que estableció la Junta claramente es que el asunto que se ha declarado negociable son los procedimientos que se utilizan para implementar la decisión de la Administración mas no la decisión distinto de la propuesta que hace nuestra contraparte y de su interpretación.
>
> Como ya lo hemos expuesto previamente las decisiones relacionadas al Canal deben en todo momento cumplir con el objetivo de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable porque además la interpretación de las normas laborales debe considerar que la ACP en este caso la Administración como administrador del servicio también sea eficaz y eficiente. Y eso lo establece el artículo 94 de la Ley Orgánica nos da cual es el talante hermenéutico que hay que aplicar a las normas contenidas dentro del Régimen Laboral Especial de la ACP que incluye las normas pactadas en las convenciones colectivas que no pueden contradecir la Ley Orgánica, ni sus reglamentos y mucho menos los principios establecidos por la Constitución, de allí que resulta evidente que no es cierto que la Administración incurrió en demoras irrazonables durante esta negociación y que las acusaciones que vierten son totalmente falsas; y es que la primera propuesta del PAMTC, la cual versaba específicamente sobre el lugar de reporte de los arqueadores, es decir, la misma propuesta del PAMTC no se compagina, no se acompaña, no es plausible con lo decidido por la Junta va en contra del mandato de la Junta y esa misma propuesta fue presentada el 3 de octubre de 2023 y en la fecha

siguiente de reunión la ACP presentó su contrapropuesta. Aquí no hay ningún atraso irrazonable, no presentación de propuestas, de contrapropuestas y, es decir, el Sindicato en este sentido claramente no propone y no provee una sustentación lógico, jurídica que requiere este tipo de acusaciones principalmente cuando se trata una violación a la norma lo que se alude que como ya hemos explicado carece de sentido ya que la Administración efectivamente presentó contrapropuestas; informó claro y sosteniblemente los derechos y responsabilidades de las partes que deben ser observados para esta negociación y aquí me gustaría nuevamente hacer hincapié. La interpretación de las normas dentro del Régimen Legal de la ACP y específicamente el Régimen Laboral de la ACP están regidas por principios que contiene el mismo régimen y no nos podemos desproveer de ellos, uno de ellos son el principio de lealtad y buena fe procesal, el cual evidentemente no se ha cumplido en este proceso porque la ACP si presentó, realizó su intercambio de lista de pruebas documentales y posibles testigos y peritos. Ante lo cual nosotros como acusados la Administración no recibió el mismo trato y lo cual se podría interpretar como una desventaja porque nuestra contraparte se ha podido preparar para venir ahora en esta sesión con más de 20 días con argumentos y objeciones a nuestras propuestas. Sin embargo, la Administración que es la acusada y que tiene el derecho a conocer claramente cuales son los cargos y las pruebas válidas que se utilizan para endilgarle tales cargos no las conocemos y está en el procedimiento.

Entonces, la buena fe procesal abarca todo el procedimiento completo no solamente la parte que más le convenga a una de las partes. Entonces, responsablemente la Administración si ha cumplido con todos los preceptos que la norma le establece y es por ello que los hechos, las evidencias que están en el mismo expediente dan cuenta de que esta acusación no se sustenta y respetuosamente la Administración solicita en ese sentido que la misma sea desestimada y consecuentemente todos los remedios que se solicitan también sean descartados. Algunos de ellos porque ponen en aprietos en una situación incómoda a la Junta toda vez de que le solicitan remedios que rebasan las facultades que legalmente tiene la Junta para la cual ya la Corte Suprema de Justicia lo ha reiterado..., pero seguimos observando que se reitera una y otra vez la misma solicitud de parte del mismo actor en relación con un remedio en específico. Entonces, la Administración se opone a todos los remedios solicitados principalmente porque los cargos son falsos y no están sustentados; y solicitamos que se desestime la presente denuncia..." (sic) (fs. 251-252)

Ahora bien, la Junta de Relaciones Laborales debe enfatizar que, 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 negociar de buena fe requiere entre otras:
>
> 1. Emprender 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 su parte, la Sección 2.08 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales suscrita entre la ACP y el Representante Exclusivo de los No Profesionales, conformado por el National Maritime Union (NMU), el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe (SCPC) y el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), establece las reglas que deben seguir los que suscriben esa Convención para la negociación, disponiendo, entre varios asuntos, que "las partes acuerdan que las sesiones de negociación se desarrollarán en un clima de cordialidad y respeto mutuo."

Esta misma norma establece la programación de las negociaciones de la convención colectiva, indicando cuándo se intercambiarán las propuestas; cuándo inician las sesiones de negociación; horario de esas sesiones; quién y cuando puede cancelar una sesión programada y comunicaciones relacionadas; período de la negociación; medidas en caso de que no se llegue a acuerdo, recalcando que "antes de declarar un estancamiento, las partes acuerdan agotar todos sus esfuerzos para solucionar las diferencias que les impiden llegar a un acuerdo." Se contempla asimismo los períodos de receso; las propuesta y contrapropuestas; la composición del equipo negociador y tiempo de negociación; los puntos de contacto; observadores y expertos; los procesos; las reuniones privadas; métodos de negociación; lugar de las negociaciones y equipo de apoyo; registro; y, procedimiento en caso de renovación parcial de la convención.

Aunque esta Convención Colectiva no hace referencia taxativa en la norma citada a la "buena fe" que debe ser desplegada por ambas partes en una negociación, es evidente que el mandato establecido en las disposiciones citadas en anteriores párrafos obliga a ambas partes a negociar de buena fe.

Del examen de la denuncia presentada se desprende que lo que se debate aquí es si la parte denunciada, Autoridad del Canal de Panamá (ACP), actuó o no de mala fe en la negociación intermedia ordenada por la Junta de Relaciones Laborales mediante la Decisión No.4/2022 de 20 de octubre de 2021, al supuestamente incumplir con las reglas de negociación pactadas en la sección 2.08 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales, y al supuestamente incurrir en demoras irrazonables al "no contraponer" hasta después de haber transcurrido 4 sesiones completas de negociación (de un total de 6 sesiones acordadas) y después de haber recibido una intención escrita de PLD por parte del sindicato el 10 de octubre de 2023.

Ya la Junta de Relaciones Laborales se ha pronunciado sobre lo que debe comprenderse como "buena fe" y "mala fe" en las negociaciones colectivas, al expresar que 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 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, N.º 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.
> ..."

Al examinar las constancias procesales, la Junta de Relaciones Laborales debe advertir que no encuentra en el presente expediente evidencias que hagan concluir que se ha incurrido en la causal de PLD invocada, descrita en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, *"negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección"*, fundamentalmente porque las constancias de propuesta y contrapropuesta que se aportan, así como las comunicaciones aclaratorias de posiciones

relacionadas con la negociación, o el anuncio de presentación de una denuncia de práctica laboral desleal o intervenciones de ambas partes negociadoras, constituyen el 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.

Dentro de la citada Sección 2.08 (c) (1) titulada Propuestas y Contrapropuestas, se contempla que las negociaciones se limitarán a los asuntos cubiertos por las propuestas y las contrapropuestas escritas; que una contrapropuesta estará directamente relacionada a su propuesta correspondiente y no constituirá por sí misma una nueva propuesta; y que cada parte le suministrará a la otra parte seis (6) copias fechadas de sus propuestas o contrapropuestas dentro del tiempo establecido; pero también esa sección establece períodos y circunstancias para extender el proceso de negociación, así como períodos de receso para evaluar el progreso de la negociación y determinar si se desea extender la negociación, para finalmente declarar un estancamiento, y antes de hacerlo, conmina a las partes a agotar todos los esfuerzos para solucionar las diferencias que les impiden llegar a un acuerdo.

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.

Esta Junta de Relaciones Laborales también observa que tanto en la documentación aportada por las partes como prueba y como en las entrevistas recabadas en la fase de investigación y en los alegatos presentados, se evidencia que dentro del proceso de negociación se mantuvo una discusión en torno al sentido y alcance de la Decisión No.4/2022 de 20 de octubre de 2021, lo que llevó a las partes de discutir si la propuesta presentada por el PAMTC debía ser sobre el cambio de reporte de estación de los trabajadores, que a juicio de la ACP es un derecho de la Administración de aquellos contenidos en el artículo 100 de la Ley Orgánica, o sobre los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente por tales decisiones.

Si bien esto tendrá que ser objeto de análisis por la Junta de Relaciones Laborales en el evento de que se someta a su conocimiento un estancamiento en dichas negociaciones, es evidente que ese proceso de sustentación de posiciones o de oposición a lo solicitado dentro de la negociación a la que hacer referencia la denuncia presentada, no constituye una mala fe en la negociación por parte de la ACP, por lo que debe denegarse lo pedido por la parte denunciante por no haberse acreditado la mala fe.

En consideración de lo anterior, la Junta de Relaciones Laborales 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 el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, por lo que,

RESUELVE:

PRIMERO: DENEGAR que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) ha incurrido en la comisión de las prácticas laborales descritas en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, dentro de la Denuncia por Práctica Laboral Desleal identificada como PLD No.02/24, promovida por Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), y, en consecuencia, se niegan los remedios solicitados en la denuncia presentada.

SEGUNDO: ORDENAR el archivo del presente expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos 108, numeral 5, Artículos 113 y demás concordantes de la Ley Orgánica de la ACP; Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales y Reglamento General de Procedimiento de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá; Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales suscrita entre el Representante Exclusivo de los No Profesionales, conformado por el National Maritime Union (NMU), el Sindicato del Canal

de Panamá y del Caribe (SCPC) y el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), y la Autoridad del Canal de Panamá.

Notifíquese y cúmplase,

Fernando Alfonso Solórzano Acosta
Miembro Ponente

Álvaro Antonio Cabal Ducasa
Miembro

Luis Donadio Santamaría
Miembro

Ivonne Durán Rodríguez
Miembro

Rodolfo Stanziola Sierra
Miembro

Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial