



JUNTA DE RELACIONES LABORALES *de la Autoridad del Canal de Panamá*

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, veinte (20) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

DECISIÓN No.8/2024

Por la cual se resuelve la Disputa sobre Negociabilidad No.NEG-03/21 presentada por la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta (UCOC) contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)

I. ANTECEDENTES

El seis (6) de octubre de dos mil veinte (2020), el señor Agustín Ureña, en representación de la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta (en adelante UCOC), presentó ante la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante JRL) una solicitud de revisión para la resolución de disputas sobre negociabilidad en contra de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP). (fs.1-391)

Recibida la solicitud esta fue asignada a la licenciada Nedelka Navas Reyes, como miembro ponente. (f.392)

El siete (7) de octubre de dos mil veinte (2020), se les comunicó a las partes, la designación de la ponencia del caso y se le corrió traslado al Administrador de la ACP por medio de las notas JRL-SJ-30/2021 y JRL-SJ-32/2021. Dicho traslado fue contestado mediante nota CHR-21-28 de 23 de octubre de 2020, de la señora Dalva Arosemena, en aquel momento, gerente de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos. (fs.393-394 y 400-414)

Mediante Resuelto No.144/2021 de 11 de agosto de 2021, la JRL programó la audiencia para ventilar la disputa sobre negociabilidad NEG-03/21, para el 25 de noviembre de 2021. (fs.418-419)

La licenciada Cristobalina A. Botello, presentó poder especial conferido por el representante legal de la ACP, para comparecer al proceso como apoderada especial y posteriormente, fue presentado un nuevo poder con la designación de Kellybeth Fernández como apoderada sustituta. (cfr. fs.425 y 461)

El dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), UCOC presentó solicitud de posposición de audiencia, solicitud aceptada por la JRL, fijándose nueva fecha de audiencia para el 10 de febrero de 2022, tal como consta en el Resuelto No.30/2022 de 22 de noviembre de 2021. (f.440)

El treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022), la UCOC presentó una segunda solicitud de posposición de audiencia, la cual fue concedida, fijándose nueva fecha de audiencia para el 26 de abril de 2022, tal como consta en el Resuelto No.66/2022 de 2 de febrero de 2022. (f.462)

El día 26 de abril de 2022, se llevó a cabo la audiencia programada, la cual continuó el día 30 de agosto de 2022, tal como consta en las transcripciones incorporadas al expediente. (cfr. fs.510-531 y fs.662-740)

De acuerdo al informe secretarial de 5 de octubre de 2022, el expediente identificado como NEG-03/21, fue remitido al ponente para su decisión. (f. 741).

II. ARGUMENTOS DEL REPRESENTANTE EXCLUSIVO (UCOC)

El señor Agustín Ureña manifestó en su solicitud de disputa sobre negociabilidad que el 13 de agosto de 2020 recibió un correo electrónico con nota adjunta de la subadministradora y vicepresidenta de Negocios de Tránsito, la ingeniera Ilya R. Espino Marotta, en la cual se hizo una invitación a dos representantes de UCOC para que participaran en la presentación del Proyecto de Planificación e Inspección de Maniobras de Amarre en las Esclusas (PIMEN), la cual se realizaría el 21 de agosto de 2020.

Indicó que la UCOC solicitó información referente a la aplicación, representación e identificación de los participantes y de la oportunidad de emitir sus comentarios sobre la implementación del PIMEN antes de implementarlo.

El representante de UCOC fundamentó su solicitud en que la nueva herramienta PIMEN no era un asunto incluido en su Convención Colectiva ni se trataba de un asunto que hubiese sido discutido durante la negociación de la Convención Colectiva. Agregó que la implementación del PIMEN conllevaría afectaciones adversas adicionales para su Unidad Negociadora, que los efectos en las condiciones de trabajo de su Unidad Negociadora excederían el concepto de "*de minimis*" o de más del mínimo, que ninguna de las funciones derivadas de la implementación del PIMEN estaban contenidas en la descripción de puesto, que el PIMEN implicaría el dominio y uso de una plataforma digital y requeriría de un entrenamiento y tiempo efectivo de uso lo que a su vez implicaría una función adicional no negociada asignada al capitán de remolcador.

Advirtió, además, que esta situación daría lugar a una responsabilidad sobre el capitán frente a cualquier perjuicio que pudiera acontecer debido a la ejecución del amarre y cualquier accidente u incidente derivado de este y que la responsabilidad adquirida por el capitán de remolcador estaría en controversia con lo que establece el Reglamento de Navegación de Aguas del Canal en referencia a la responsabilidad que el práctico adquiere sobre el control y movimiento sobre el buque en tránsito. Advirtió que la carga de trabajo de los capitanes de remolcador ya ha sido reportada en diferentes estudios como excesiva y conducente a un posible accidente por exposición excesiva.

Con relación a lo anterior, UCOC señaló que la implementación del PIMEN, de la forma en que fue presentada y explicada implicaría efectos adversos, mayores que de poca importancia, en las funciones y responsabilidades de los miembros de la Unidad Negociadora de Capitanes y Oficiales de Cubierta.

Ahora bien, en la solicitud de disputa sobre negociabilidad, la UCOC señaló que su intención era negociar el PIMEN de conformidad al numeral 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica y a la Sección 11.03 (a) del Capítulo 11 de la Convención Colectiva vigente.

En este orden de ideas, explicó cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa indicando medularmente lo siguiente:

Para la implementación de esta herramienta será necesario la capacitación de los capitanes en el uso de la herramienta y de los programas que se necesiten para utilizar dicha herramienta.

Creación de un comité encargado de desarrollar e implementar esta herramienta y en el cual deberá participar un representante asignado por UCOC.

Establecer un período de prueba en la utilización de dicha herramienta de la cual deben estar involucrados todos los actores.

Incluir la figura de segundo capitán u oficial de remolcador para asistir al capitán proporcionando la información del esquemático en la maniobra de amarre del remolcador y durante el esclusaje del mismo.

El segundo capitán u oficial de remolcador tendrá la comunicación con el práctico y los pasabarcos.

En los casos de existir algún conflicto entre las partes involucradas, el segundo capitán podrá dar sugerencias rápidas, así como darle una visión más amplia al capitán de remolcador y de esa manera no atrasar el tránsito, ni tampoco incurrir en riesgo la operación.

Teniendo en cuenta que hay diferentes grados de responsabilidad al efectuar una maniobra en la cual existen diferentes actores, es necesario que se establezca de manera puntual el grado de responsabilidad de los capitanes de remolcador en función del uso de la herramienta PIMEN.

Determinar qué autoridad de la herramienta le confiere al capitán en el uso de esta, para autorizar o determinar la configuración de gateras y bitas a utilizarse para cada buque y cada maniobra.

Compensación adicional por las funciones y responsabilidades adicionales asignadas al capitán no contempladas en ninguna condición de empleo existente.

Indicó UCOC que la Administración está obligada a negociar el asunto en disputa toda vez que se trata de un asunto que no ha sido negociado durante la Convención Colectiva, además, la decisión adoptada tiene un efecto adverso mayor que de poca importancia en las condiciones de trabajo de los capitanes de remolcadores afectados y finalmente, tratándose de un asunto negociable de conformidad al artículo 102, numeral 2 de la Ley Orgánica, la ACP está obligada a negociar dentro de los parámetros establecidos en el artículo 101 de la Ley Orgánica de la ACP, artículos 57, 58 y 59 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP y el artículo 11 de la Convención Colectiva vigente.

Por todo lo anteriormente expuesto, el representante de UCOC solicitó a la JRL que declare que las propuestas de negociación presentadas por su parte, son negociables, pues se tratan de propuestas relacionadas con la negociación de los procedimientos para implementar la herramienta PIMEN y de las medidas adecuadas que se aplicaran a los trabajadores afectados adversamente.

Estos mismos argumentos fueron sustentados por el representante de la UCOC en el acto de audiencia, tanto en sus alegatos iniciales y en sus alegatos finales.

III. ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA (ACP)

Por su parte, la Administración indicó que el PIMEN surgió como una iniciativa de la Autoridad del Canal de Panamá, con el objetivo de facilitar a todos los participantes en la maniobra de amarre y desamarre de buques en las esclusas de Cocolí y Agua Clara, el tomar decisiones y anticipar riesgo de incidentes y accidentes en dicha maniobra.

Explicó que PIMEN consiste en una herramienta de información ilustrativa que busca facilitar la comunicación entre los actores del proceso de amarre y desamarre del buque en la cámara de las esclusas Neopanamax y mejorar la seguridad.

Mencionó que las interpretaciones inciertas o fuera de contexto por el representante de la UCOC, pudiesen interpretarse como insuficientes en la formación de los oficiales de marina que actualmente laboran como capitanes de remolcador.

En cuanto a los señalamientos de la comunicación adicional que tendrían con el personal de cubierta, la ACP señaló que la comunicación del capitán de remolcador debe mantener los procedimientos descritos en su Manual de Operaciones de Remolcador; por ende, la comunicación necesaria está descrita en este y no debe interpretarse que se requiera nada adicional por parte del capitán de remolcador.

Manifestó que, de conformidad con el artículo 11 del Reglamento de Relaciones Laborales, el derecho de la Administración de asignar y dirigir a los trabajadores y asignarles trabajo, que se enmarca en el artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP, incluye la facultad de determinar el trabajo y las tareas inherentes al mismo; las posiciones y puestos a los cuales debe asignarse el trabajo y los trabajadores específicos que deben realizarlo; los requisitos, calificaciones, habilidades o destrezas exigidos para realizar el trabajo u otras características particulares e individuales relacionadas con el trabajo.

En virtud de lo anterior, advirtió que dichos derechos de la Administración no son negociables.

Con relación a los supuestos cambios en las condiciones de empleo y las nuevas responsabilidades que tendrían un efecto adverso en la carga de trabajo de los capitanes y que estas nuevas funciones, conocimientos, destrezas, no estaban contempladas en el cálculo de salarios, señaló que el asignar trabajo es una facultad única y exclusiva de la administración que esta ejerce a través de sus supervisores y gerentes, quienes determinan las funciones que debe realizar un puesto, los conocimientos requeridos, requisitos, destrezas, habilidades u otras características particulares.

Ahora bien, señaló además que para que se dé una negociación intermedia por parte de la Administración, esta debe haber implementado alguna decisión que haya afectado de manera adversa las condiciones de trabajo de los trabajadores. De igual manera, manifestó que, de haberse dado un cambio, la ACP solo está obligada a notificar si el cambio tenía un impacto negativo en las condiciones de empleo o trabajo de los trabajadores.

En función de la normativa citada y de todo lo expuesto, la ACP indicó que los temas presentados por la UCOC, en su solicitud de negociación, no son negociables y por ende improcedentes; que la herramienta "PIMEN" no implicó cambios ni adicionó funciones o responsabilidades al puesto de capitán de remolcador, todo lo contrario, que esto contribuye a mejorar la comunicación y la seguridad de los involucrados en el proceso ya que cada uno tendría acceso a la foto de las opciones de amarre sugeridas.

Por todo lo anterior, la ACP indicó que actuó en apego a las leyes y reglamentos pertinentes, por lo que, le solicitó a la Junta que desestime esta solicitud de disputa sobre negociabilidad.

Sobre los argumentos vertidos en cuanto a la no negociabilidad de este asunto, la apodera legal de la ACP, en el acto de audiencia, reiteró cada uno de ellos al momento de exponer sus alegatos.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

Antes de proceder con el análisis del caso que nos ocupa, considera la Junta apropiado referirse a algunas argumentaciones esgrimidas por el representante exclusivo, durante la audiencia de la presente solicitud, específicamente respecto al deber de la Administración de notificar al RE sobre la implementación de este programa.

En este sentido debe indicar la JRL, que la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá en su artículo 97 establece clara y taxativamente los derechos del RE, corresponde, por tanto, que quien estima ha sido vulnerado un derecho consagrado en la Ley active los mecanismos que la propia Ley prevé, para que su derecho sea reestablecido a través de los mecanismos idóneos establecidos en ella. En ese sentido, el proceso de denuncias por prácticas laborales desleales está llamado a corregir una práctica injusta y reestablecer el derecho quebrantado, en tanto que los procesos de negociabilidad procuran que la Junta revise si un asunto determinado recae en las materias que establece el artículo 102 como un tema sujeto a negociación y la correspondiente obligatoriedad de la Administración de emprender la negociación respectiva; teniendo ambos procesos fines distintos.

En este caso, presentado como una disputa de negociabilidad, no hay lugar al examen de otras situaciones simultáneas que, en todo caso, habrían de ser canalizadas dentro de los procedimientos que la Ley concede para su tratamiento y resolución.

Expresado lo anterior, pasa la Junta al análisis de la disputa de negociabilidad sometida a su conocimiento.

De conformidad con los requisitos de este tipo de procesos, se observa el cumplimiento de estos por parte de la UCOC, según lo establecido en el artículo 3 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas de Negociabilidad (Acuerdo No.6 de 5 de abril de 2000 de la JRL), que dice:

Artículo 3. *La solicitud deberá cumplir con los requisitos siguientes:*

- 1. Ser presentada por escrito en original y copia.*
- 2. Incluir el nombre de la parte solicitante.*
- 3. Incluir el nombre de la contraparte.*
- 4. Una explicación del desacuerdo, así como de los términos y frases especiales que sean comunes.*

5. Una explicación de cómo se implementaría y funcionaría la cuestión en disputa,
 6. La cita específica de la ley, norma, reglamento o sección de la convención colectiva que sustente el argumento de la parte solicitante.
 7. Una declaración de si la disputa está siendo tramitada mediante algún otro procedimiento y
 8. El (los) fundamento (s) legal (es).
- Todas las solicitudes deberán estar firmadas y fechadas por la parte solicitante.

Se desprende de la nota calendada 4 de septiembre de 2020, la cual fue presentada oportunamente dentro de los siete (7) días calendarios posteriores a la fecha de su solicitud para negociar (véase foja 17), dirigida por la UCOC al señor Rubén Pérez, Gerente de Salud, Bienestar y Seguridad Ocupacional de la ACP, que el sindicato en tiempo oportuno presentó un resumen de los hechos; conforme a la sección 11.03 (b) describen sus propuestas de negociación, respecto a los procedimientos que se utilizarán para la implementación del Proyecto de Planificación e Inspección de Maniobras en las esclusas Neo, en sus siglas PIMEN y las medidas que a consideración de la UCOC se deben aplicar a los miembros de su Unidad Negociadora, para evitar que sean afectados adversamente con motivo de la implementación del PIMEN (ver fojas 387-390).

Ante la negativa de la ACP de una negociación, visible a foja 391, donde señala improcedente lo descrito por UCOC en la nota de 4 de septiembre de 2020, por considerar que no existe afectación alguna de las condiciones de trabajo de los miembros de la Unidad Negociadora de la UCOC, es por lo que la JRL debe entrar a decidir sobre la disputa de negociabilidad presentada por la UCOC, sobre la base de las normas de la Convención Colectiva suscrita entre UCOC y ACP, que rige desde el 7 de agosto de 2016 al 6 de agosto de 2020 y que en su texto dice:

Artículo 11

NEGOCIACIÓN

PARTE A – NEGOCIACIÓN INTERMEDIA

SECCIÓN 11.01. DISPOSICIÓN GENERAL. *Este procedimiento aplica a las negociaciones sobre los asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores, excepto aquellos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en la Ley Orgánica o sean consecuencia de ésta; a los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de la ley Orgánica, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo. Este procedimiento aplicará a los asuntos no incluidos en la convención colectiva que sean negociables, con excepción de aquellos que hubiesen sido discutidos durante la negociación de la convención pero que no fueron incluidos en su redacción. Este procedimiento no aplica a los asuntos contemplados en el numeral 3 del Artículo 102 de la Ley Orgánica, en cuyo caso se seguirá el método de negociación con base en intereses establecido en los artículos 64 al Artículo 70 del*

Reglamento de Relaciones Laborales. (énfasis de la JRL)

SECCIÓN 11.02 INICIO DE LA NEGOCIACIÓN INTERMEDIA. De acuerdo con la Ley Orgánica y el Reglamento de Relaciones Laborales, generalmente **existe un derecho mutuo para comenzar una negociación intermedia sobre asuntos negociables que no están cubiertos por la convención colectiva vigente.** Por consiguiente, las partes convienen en respetar el derecho que cada uno tiene a iniciar una negociación intermedia, en la medida que dicho derecho esté definido en la Ley Orgánica de la ACP.

Hasta donde la administración esté obligada a negociar propuestas negociables presentadas por el RE en una negociación intermedia, responderá a las propuestas del RE dentro del plazo establecido, ya sea aceptándolas u ofreciendo una contrapropuesta que podrá incluir el rechazo de la propuesta presentada por el RE. (énfasis de la JRL)

Para que la Junta pueda evaluar la viabilidad de la negociabilidad, es necesario remitirnos a las normas que regulan esta materia.

El artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP establece los derechos privativos de la administración, que se leen a continuación:

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

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

Por su parte el artículo 102 de la Ley Orgánica señala que:

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

1. Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se

establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta.

2. Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de esta Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.

3. El número, tipos y grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo; la tecnología, los medios y métodos para desempeñar un trabajo. La obligación de negociar estos asuntos quedará sujeta a la utilización de un método de negociación, en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes, el que será establecido en los reglamentos. Los intereses de las partes deben promover necesariamente el objetivo de mejorar la calidad y productividad, el servicio al usuario, la eficiencia operacional del canal y la calidad del ambiente de trabajo.” (énfasis de la JRL)

Con relación a estas dos (2) normas, debe la JRL señalar que la determinación de la misión de la ACP, así como su presupuesto, su organización, el número de sus trabajadores, así como determinar el personal necesario para las actividades relacionadas al funcionamiento del Canal, son de aquellas facultades conferidas a la Administración en el artículo 100 de la Ley Orgánica.

El artículo 102 de la Ley Orgánica establece que son negociables, siempre que no entren en conflicto con dicha Ley y los reglamentos, los asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y los que se establezcan expresamente en esta Ley o sean una consecuencia de ésta; los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de dicha Ley, así como las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo; y el número, tipos y grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo.

El examen o interpretación de estas dos (2) disposiciones debe efectuarse de manera conjunta y no individual.

En ese sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en Fallo de 3 de abril de 2023, al pronunciarse respecto a las disputas de negociabilidad, se ha referido a la necesidad de una interpretación conjunta de las normas, así:

“...De la norma previamente transcrita se infiere que si bien es cierto, la Administración del Canal de Panamá tiene derecho a asignar cuál va a ser el trabajo que se establecerá a sus colaboradores, tomar decisiones en cuanto a las contrataciones de terceros y determinar cuál va a ser el personal necesario para llevar a cabo las actividades relacionadas con el mantenimiento, funcionamiento y operatividad del Canal de Panamá, la realidad es que dicha normativa no puede analizarse de forma aislada

respecto a lo dispuesto en el artículo 102 de la propia Ley Orgánica de la ACP (Ley19/1997).”

Ahora bien, en atención a lo normado en ambas disposiciones, y en especial, para considerar las circunstancias en las que se afecta las “condiciones de empleo” de los trabajadores y excluir los casos contenidos en el numeral 1 del artículo 102 de la Ley Orgánica, o establecer si las decisiones de la administración tienen o no un efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo, conforme lo estipulado en el numeral 2 del artículo 102 ya citado, o si se trata de cambios en el número, tipos y grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo, así como la tecnología, los medios y métodos para desempeñar un trabajo, conforme al numeral 3 de la citada norma, la JRL estima importante hacer mención de lo expuesto por la CSJ, que en fallo de 5 de abril de 2023, abordó lo que debe comprenderse como condiciones de empleo, al señalar que:

“...En este orden de ideas, tenemos que la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, define en su artículo 2, las condiciones de empleo como las “Políticas, prácticas y asuntos de personal, establecidos por esta Ley, los reglamentos, las convenciones colectivas, o por cualquier otro instrumento idóneo, que afectan las condiciones de trabajo, salvo lo que expresamente excluye esta Ley.”

Como lo ha indicado esta JRL en otras decisiones, si bien el término condiciones de trabajo no se encuentra definido, ni en la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, ni en ninguno de sus reglamentos, nos remitimos a la definición que al respecto brindan Antonio García Murcia y Joaquín Martín Valverde en su obra Glosario de Empleo y Relaciones Laborales (Mundi Prensa libros, España, 1998), que califican las condiciones de trabajo como los “aspectos del contenido del contrato de trabajo que se refieren al modo, tiempo y lugar de la prestación del trabajo y de la remuneración recibida a cambio.”

Establecida esta disputa de negociabilidad en la forma expuesta, corresponde a esta Junta pronunciarse sobre la viabilidad o no de esta solicitud conforme a la Ley y los Reglamentos, y de ser ello así, pronunciarse también acerca de si existe el deber de la ACP de negociar dicha propuesta en una negociación intermedia.

En este sentido, para la Junta es claro que las actuaciones de la UCOC fueron dirigidas a iniciar una negociación, como se desprende de la nota UCOC-080-2020 de 31 de agosto de 2020; dejando constancia, sin embargo, que el correo electrónico enviado por la UCOC al ingeniero Rubén Pérez, el día 21 de agosto de 2020, ya daba visos de las intenciones de negociar este tema por parte de UCOC.

Según consta en el expediente, la solicitud de la UCOC está encuadrada en el numeral 2 del artículo 102, esto es por tratarse de una **Decisión adoptada por la administración que tiene un efecto adverso mayor que de poca importancia.**

En lo que respecta al “efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo”, debemos considerar que el efecto “de minimis” comprende aquellas decisiones o hechos o situaciones que pueden ser calificadas como intrascendentes, de efecto minúsculo, secundarias, superfluas o triviales.

En este sentido ya en fallo No.6/2024 de seis (6) de diciembre de dos mil veintitrés (2023), la Junta de Relaciones al abordar este concepto señaló entre otras cosas lo siguiente:

“Esta regla es un principio jurídico originario del latín que significa "sobre cosas mínimas", y se utiliza con frecuencia en la legislación laboral para abordar infracciones menores, beneficios triviales o de efecto minúsculo en el lugar de trabajo o actividades mínimas relacionadas con la gestión laboral.

Su principal propósito es brindar a las partes de la relación laboral cierta flexibilidad a la hora de atender situaciones de menor importancia o trascendencia que puedan surgir en el lugar de trabajo, y para determinar si un hecho, omisión, cambio, infracción o beneficio entra dentro de la regla de *minimis*, se tienen en cuenta varios aspectos tales como la concesión o no de un derecho, la eliminación de algún beneficio, el impacto que tiene sobre los trabajadores, la frecuencia o duración de una infracción, la naturaleza de la infracción, y si las acciones u omisiones afectan significativamente los derechos o condiciones de trabajo de los empleados.

El autor Jorge M. Farinacci Fernós, en un artículo denominado “LOS USOS DE LA DOCTRINA DE MINIMIS EN PUERTO RICO” (B.A y M.A. (UPR-Río Piedras); J.D. (Universidad de Puerto Rico); LL.M. (Harvard); S.J.D. (Georgetown). Catedrático Auxiliar, Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto), aborda este tema, admitiendo que es una de las figuras vigentes en el ordenamiento jurídico que tiene muy poco desarrollo normativo, y observa que “la máxima de *minimis non curat lex* establece que el derecho no se preocupa por nimiedades. Como consecuencia, ciertas conductas y actos que, nominalmente, estarían cobijados por alguna norma jurídica, quedan excluidos de la aplicación de dicha norma por tratarse de un asunto que no lo amerita.”

Explica el autor sobre esta máxima jurídica que la misma se funda sobre la “idea de que no toda transgresión genera consecuencias normativas. El propósito inicial de esta visión fue la economía judicial y evitar el uso innecesario de recursos para atender situaciones de poca importancia social. Esta idea fue desarrollada particularmente por los tribunales ingleses, específicamente, aquellos que atendían peticiones basadas en la equidad. En ese sentido, la doctrina de *minimis* surge como producto de la interacción entre la equidad y discreción judicial... La doctrina fue incorporada en los Estados Unidos a finales del siglo XVIII. Actualmente, forma parte de las normas supletorias (*background rules*) vigentes en el ordenamiento jurídico estadounidense, tanto estatal como federal...”

El autor también desarrolla interesantes consideraciones sobre la valoración del hecho al que se podría aplicar la regla De *Minimis*, así:

“...Se trata de situaciones en las que “una infracción de la ley puede ser tan insustancial que, aunque técnicamente una norma puede haber sido violada, la violación o su efecto es lo suficientemente trivial para que el tribunal ignore la violación enteramente”. Esta doctrina aplica a instancias triviales, insignificantes o insustanciales. La existencia de la norma en sí no es controversial. Lo que constituye un ejercicio más difícil es determinar si, en efecto, en determinado contexto nos enfrentamos

a una nimiedad. A esto se le suma el hecho de que, como vimos, hay muy poca literatura científica sobre el asunto. Para efectos de este Artículo, utilizamos la propuesta de Andrew Inesi como un punto de partida útil. El autor identifica cinco (5) factores relevantes para determinar si, en efecto, la doctrina aplica en una instancia particular. Primero, el nivel y tipo de la infracción o daño sufrido. Inesi lo considera el factor más importante. Este factor se refiere tanto a instancias de una infracción mínima o cuando, precisamente por esa razón, resulta difícil o imposible medir el daño. Es decir, como cuestión de umbral, debemos determinar que se trata, en efecto, de una trivialidad o nimiedad. Segundo, el costo de la adjudicación. Es decir, la cantidad de recursos que deben emplearse para atender la infracción en los canales formales del ordenamiento. Esto incluye consideraciones de costo económico, tiempo y recursos humanos. Se trata, pues, de un análisis de costo-beneficio estrechamente vinculado al primer factor. Tercero, el propósito de la norma violentada. Es decir, el valor social de la norma infringida. En cuanto esto, Inesi propone que analicemos si la infracción "*would materially frustrate the purpose of the legal obligation in question*". Esto se refiere a que puede haber instancias de infracciones que aparenten triviales pero que, en el contexto de la naturaleza y propósito de la norma violentada, ignorar la infracción derrotaría su objetivo. Un ejemplo de esto que discutiremos a continuación es una instancia aparentemente trivial de discriminación proscrita. Cuarto, el efecto de la infracción en cuanto a terceros. Más que un factor, se trata de una posible excepción a la doctrina, a los efectos de que, si bien se puede pensar que la infracción fue mínima en cuanto la transgresión de la norma propiamente, sus efectos sobre terceros no son triviales. Quinto, la intención de la persona que infringe la norma. En ocasiones, precisamente por la naturaleza trivial de la infracción, la persona que incurre en dicha acción no lo hizo de forma malintencionada. Ahora bien, pueden darse instancias en las que el infractor o la infractora transgrede la norma con una intención evidentemente antijurídica o antisocial. En estos casos, procede aplicar la norma, precisamente, para corregir dicha intención nociva. Entiendo que los factores más importantes de este listado son el primero y el tercero. El primer factor requiere un análisis principalmente objetivo o descriptivo. Es decir, hace falta medir la gravedad de la infracción propiamente. Esto puede referirse a asuntos de cantidad, tiempo, porcentajes, entre otros. Al ser un análisis objetivo, aún no se toma en cuenta consideraciones normativas. Por el contrario, simplemente se trata de cuantificar el nivel de la infracción. El segundo factor requiere un análisis sustantivo o normativo. Es decir, hace falta identificar la importancia y el valor social de la norma violentada. Tras identificar el contenido específico de estos factores en determinada circunstancia, hace falta determinar cuál es la relación entre estos. De esta forma, podremos juzgar adecuadamente si la infracción aparentemente insignificante en términos descriptivos lo es también para efectos normativos. En ese sentido, la naturaleza trivial de la infracción tiene que manifestarse tanto a nivel objetivo como normativo. Inesi reconoce que la doctrina supone ciertos riesgos. En particular, que se utilice de forma inconsistente de caso en caso y, sobre todo, dependiendo del asunto y las inclinaciones del tribunal... Es decir, opera como una norma supletoria que aplica, como regla general, en todo el ordenamiento jurídico. En los EE. UU. esto incluye áreas como contratos, responsabilidad civil extracontractual, derecho penal, copyright, derechos reales, derecho corporativo, entre otros. Otro

uso frecuente es en cuanto a regulaciones ambientales y el efecto de minimis de ciertas sustancias. Ahora bien, la doctrina no aplica cuando se trata de una violación constitucional. Como veremos próximamente, uno de los criterios fundamentales para saber si aplica la doctrina es el valor social de la norma transgredida. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en instancias de discrimen, ya sea al palio de la Constitución o alguna ley, como sería la prohibición de discrimen en el empleo al amparo de la Ley Núm. 100-1959.23. En estos casos, el acto discriminatorio, por más insignificante que sea, acarrea consecuencias normativas. La importancia del derecho afecta directamente la aplicabilidad de la norma de minimis. Supongamos, por ejemplo, que un patrono ordena a un empleado moverse de silla porque es negro o mujer. ¿Se trata de un acto de minimis? Entendemos que no. Si bien la acción tomada por el patrono puede entenderse como trivial, el acto discriminatorio es evidente y puede, por sí solo, generar fuertes daños emocionales como consecuencia del intento de degradar o humillar a un ser humano. La acción adversa (moverse de silla) puede entenderse como trivial, pero el daño social no lo es...”

Para determinar la viabilidad de una negociación de conformidad con el artículo 102 de la Ley Orgánica, es necesario el cumplimiento de ciertas premisas, en ese orden de ideas y de acuerdo con el artículo 102 ut supra, y tal como fue solicitada la negociación por el RE es necesario que:

- **Exista una decisión de la administración,**
- **Que tenga un efecto de más que de poca importancia.**

Al confrontar el primero de estos supuestos con el análisis de la implementación del Proyecto de Planificación e Inspección de maniobras de amarre en las esclusas (PIMEN), que según manifiesta la ACP, (f.513) consiste en “una iniciativa de la Autoridad del Canal de Panamá, con el objetivo de facilitar a todos los participantes en la maniobra de amarre y desamarre de buques en las esclusas de Cocolí y Agua Clara, el tomar decisiones y anticipar riesgo de incidentes y accidentes en dicha maniobra. La carpeta de esquemáticos de PIMEN sencillamente es una carpeta electrónica de archivos disponible en el escritorio de la computadora de los remolcadores, para referencia. Esta carpeta electrónica es similar a cualquier otra carpeta como la que usted y yo podríamos contar en una computadora contentiva de archivos. Cuando un capitán de Remolcador ingresa a esa carpeta encontrar archivos con los nombres de las naves que pasan por el Canal de Panamá. En cada una encontrará distintos esquemáticos del barco desde distintas dimensiones, lo cual permite ampliar el criterio del capitán de Remolcador en la toma de decisiones relacionadas con sus funciones ya establecidas en su descripción de puesto. La carpeta de esquemáticos PIMEN es una asistencia a todos los trabajadores involucrados en el proceso de maniobra de amarre y desamarre de buques en las esclusas de Cocolí y Agua Clara, y no es un instructivo de trabajo. Al contar con la carpeta PIMEN, los involucrados en el proceso tienen disponibilidad previa de los esquemáticos analizados profundamente, que incluye planos, fotos y diferentes vistas del buque con todas las opciones posibles de amarres. Estas se marcan en el plano del buque como una foto y se le muestra a todo el personal que participa de la maniobra. Esas fotos que muestra las opciones de amarre es lo que llamamos esquemáticos. Estos esquemáticos ya están analizados solamente ofrecen opciones para que el trabajador pueda de acuerdo a su criterio, utilizarlos o no.” (f.514)

Debe destacar la Junta, un elemento particular de esta iniciativa, programa o herramienta, y es el hecho que el uso de PIMEN por parte del trabajador, **no constituye una obligación de los trabajadores**, puesto que su uso en

el desarrollo de sus labores es optativo, aspecto que fue constatado por Paola Castillo, Miguel Santana y Carlos Iglesias quienes participaron de la audiencia como testigos, por lo que al no establecerse como una decisión de la Administración, impide **en este momento**, evaluar los aspectos negociables del tema.

En orden a lo anterior, a foja 666 consta la declaración de PAOLA CASTILLO quien a pregunta de UCOC sobre el impacto de la herramienta a bordo de los remolcadores señaló lo siguiente: (folios 666-670)

ROGELIO MARQUÍNEZ: Ok, Voy a seguir con la siguiente pregunta. ¿Esta herramienta PIMEN es de uso obligatorio en todas las partes?

NEDELKA NAVAS: Conteste.

PAOLA CASTILLO: No.

[...]

ARIEL VERGARA: Buen día, buen día. Una pregunta para la capitana Paola.

Siento que la capitana respondió ya, que no tiene responsabilidad el Comité del PIMEN, el comité que organiza el PIMEN cuando hay un accidente no tiene responsabilidad, ok. ¿Entonces, qué regulación o cuál es el marco legal que le permite al PIMEN influir sobre las maniobras Neo, ya que no tiene responsabilidad, o sea que entonces cuál es la regulación que le permite al PIMEN dar una opinión, influir con el esquemático como lo quiera decir a la hora de una maniobra? Le da derecho, pero no le da responsabilidad. ¿Cuál es la regulación del Canal, que marco legal le ha permitido al PIMEN existir?

NEDELKA NAVAS: Conteste.

PAOLA CASTILLO: **Ok, el PIMEN como tal, es una ayuda, y no es obligatoria**, ok. No, no recuerdo de todo lo que dijo, pero a la hora del capitán tomar la decisión, él puede basarse en lo que muestra el esquemático, así como no puede, igual cómo les dije anteriormente el establece la comunicación con el piloto y tratan de llevar la maniobra de la manera más segura y más que no influya tanto en los tiempos del tránsito.

No tiene responsabilidad en cuanto a lo que usted dice de investigaciones, porque son sugerencias que el capitán puede tomar en cuenta a la hora de realizar el amarre. (f.670)

Por su parte respecto a este tema puntual a pregunta del representante de UCOC sobre el uso de la herramienta, el capitán Miguel Santana dijo lo siguiente: (fs.673-676)

ROGELIO MARQUÍNEZ: ¿Ok, capitán Santana esta herramienta PIMEN es de uso obligatorio a todas las partes?

MIGUEL SANTANA: **Ok, PIMEN es una carpeta electrónica donde hay esquemático de los buques que transitan por las Esclusas Neopanamax. El uso no es obligatorio, son sugerencias de amarre que se les brinda para las partes involucradas, no es de uso obligatorio.** (f.673)

[.....]

ROGELIO MARQUÍNEZ: ¿El incumplimiento de esta herramienta puede ser causa de una sanción administrativa?

MIGUEL SANTANA: **Nuevamente le digo que esta carpeta electrónica de esquemático, su uso no es obligatorio.** Por ende, no puede generar ninguna sanción, no es de uso obligatorio. (f.674)

[....]

ROGELIO MARQUÍNEZ: Ok. ¿No hay una comunicación extra en consecuencia de esta herramienta?

MIGUEL SANTANA: Negativo, la comunicación es la misma comunicación fluida que debe existir al momento de asistir una

embarcación. El práctico le dice donde necesita que se amarre el Remolcador, y el capitán puede en algún momento decir no me puedo amarrar acá porque interfiere con las anclas por el motivo que sea, pero es parte de la comunicación que se debe establecer para hacer un trabajo eficiente.

Nuevamente estos esquemáticos son...no son de uso obligatorio y puede ser que el capitán sin él, sin estar anuente de este esquemático, también decide amarrarse en las mismas...en las mismas gateras que el práctico le está sugiriendo que amarre.

ROGELIO MARQUÍNEZ: Ok, ¿Usted conoce qué responsabilidad tiene un capitán de remolcador en el uso de esta herramienta?

NEDELKA NAVAS: Conteste, por favor.

MIGUEL SANTANA: **Sí. Nuevamente, el uso de esta carpeta electrónica de esquemático no es obligatorio, es voluntario.** Aquí en esta carpeta hay información relevante que las personas, los capitanes, los prácticos, los líderes pasacables, pueden tener información adicional para hacer el trabajo no es de uso obligatorio, es algo voluntario y solamente les da información adicional a las personas, a los que trabajan en equipo para hacer el trabajo de manera eficiente, no hay ninguna obligatoriedad con esto y las responsabilidades del capitán siguen siendo las mismas responsabilidades, capitán hacer un trabajo eficiente, amarrarse de una manera segura y no se le quita la responsabilidad al capitán por tomar una sugerencia de amarre.

ROGELIO MARQUÍNEZ: ¿En caso de accidentes hay algún tipo de responsabilidad?

MIGUEL SANTANA: **La responsabilidad del capitán en caso de accidente no tiene nada que ver con el uso de las carpetas electrónicas de esquemático, nuevamente son sugerencias de amarre, el capitán es quien toma la decisión en conjunto con los demás actores que son líder pasacables y el práctico;** y de haber algún conflicto es el práctico el piloto, quien toma la última palabra y la decisión de cómo se va a hacer el amarre. (f.676)

Finalmente, Carlos Iglesias a pregunta del representante del RE señaló lo siguiente:

NEDELKA NAVAS: Bueno, siga capitán Marquínez.

ROGELIO MARQUÍNEZ: Ok vuelvo y le voy a reiterar la pregunta, ¿qué responsabilidad tiene un capitán de remolcador en el uso de esta herramienta?

CARLOS IGLESIAS: El Capitán de Remolcador no es responsable en el uso de esta ayuda, no tiene ninguna responsabilidad en lo que pase siempre y sencillamente esto es una carpeta donde tenemos esquemáticos que pueden darte una información adelantada de la estructura del buque. **Dónde vas a hacer tú maniobra. Entonces este es una herramienta de uso voluntario.** (f.697)

De todo lo anterior se puede colegir que la inexistencia de una Decisión en firme de la ACP respecto a este programa, no da cabida para el inicio de una negociación intermedia.

En contraste con lo anterior, lo explicado por el RE durante el proceso permite a esta Junta, vislumbrar la posibilidad de que esta herramienta, en lo que a los capitanes de remolcador respecta, pudiera tener un efecto adverso en las funciones y responsabilidades adscritas a ellos, entre otros aspectos, lo concerniente a ordenar, dirigir, supervisar y verificar que los pasa barcos a bordo del buque en tránsito cumplan con sus instrucciones, en adición al control y supervisión del personal a bordo del remolcador, así como, la lectura e interpretación de los planos del buque, ubicación de los pasa barcos, la seguridad de estos y el cumplimiento y verificación de

instrucciones; igualmente respecto al cumplimiento de instrucciones por parte de los pasa barcos en maniobras de alto riesgo como lo es el amarre del remolcador al buque. No obstante, debido al carácter voluntario del programa, no han podido ser constatado, siendo indispensable también acreditar su ocurrencia.

De todo lo anterior, el análisis de la solicitud a la luz de la normativa aplicable no permite establecer en **este momento**, el cumplimiento de los presupuestos legales necesarios a los que se hizo referencia arriba para declarar la negociabilidad del asunto. Todo lo anterior, es sin perjuicio que, ante un cambio de esta circunstancia de voluntariedad argüida por la ACP, el RE pueda hacer uso de su derecho a invocar una negociación.

En consecuencia, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

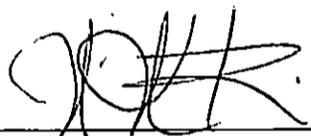
RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR no negociable, la propuesta de negociación, presentada por la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta (UCOC).

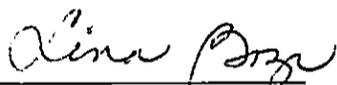
ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento Legal: Artículos 101, 102 numeral 3, 111 y 113 numeral 2 de la Ley Orgánica; Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad; artículos 57 a 62, 71 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá; artículo 11 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Capitanes y Oficiales de Cubierta.

Notifíquese y cúmplase,



Nedelka Navas Reyes
Miembro Ponente



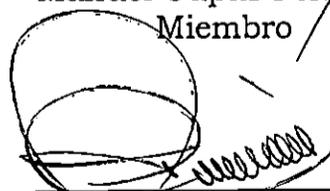
Lina A. Boza A.
Miembro



Ivonne Durán Rodríguez
Miembro



Manuel Cupas Fernández
Miembro



Fernando A. Solórzano A.
Miembro



Magdalena Carrera Ledezma
Secretaría Judicial