



JUNTA DE RELACIONES LABORALES

de la Autoridad del Canal de Panamá

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, treinta (30) de octubre de dos mil veinticinco (2025).

DECISIÓN N°01/2026

**Por la cual se resuelve la Disputa sobre Negociabilidad NEG-03/23
presentada por Maritime/Metal Trades Council
contra la Autoridad del Canal de Panamá.**

I. ANTECEDENTES

El once (11) de julio de dos mil veintitrés (2023), el Maritime/Metal Trades Council (M/MTC), representante exclusivo (RE) de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales (Non Pro), que se compone de las organizaciones sindicales Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe (SCPC) y National Maritime Union (NMU), presentó ante la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá (JRL) una solicitud para la resolución de disputa sobre negociabilidad en contra de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), con fundamento en el numeral 2 del Artículo 113 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica del Canal de Panamá y el Acuerdo No.70 de 13 de julio de 2020.

Este asunto fue sometido al reparto correspondiente entre los miembros de la JRL el día catorce (14) de julio de 2023 (f.13), siendo asignado a la señora Lina Boza como miembro ponente. En reemplazo de la señora Lina Boza, mediante Decreto Ejecutivo N°1 de 28 de diciembre de 2023, fue designado el licenciado Rodolfo Stanziola Sierra, como miembro de la JRL, quien continuó con la ponencia de este caso.

Mediante nota JRL-SJ-356/2023 de 17 de julio de 2023 (f.15) se acusó recibo de la presente solicitud al M/MTC y se les comunicó a las partes la adjudicación del caso a su miembro ponente; mediante nota JRL-SJ-355/2023 de 17 de julio de 2023 se le corrió traslado al Administrador de la ACP (f.14), el que fue contestado extemporáneamente mediante nota CHR-23-394 de 2 de agosto de 2023 de la señora Vielka Duarte, Gerente encargada de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos.

Mediante Resuelto No.114/2023 de 20 de septiembre de 2023, la JRL programó la audiencia para ventilar la presente disputa sobre negociabilidad para el 31 de octubre de 2023, la cual fue reprogramada para el 7 de marzo de 2024, tal como consta en Resuelto No.27/2024 de 4 de diciembre de 2023 (cfr. fs.37 y 60).

El 17 de octubre de 2023, el licenciado Ramón E. Salazar, presentó poder especial que le fue conferido por el representante legal de la ACP, para comparecer al proceso arriba enunciado, como apoderado especial (f.47),

La audiencia se practicó en tres días distintos a fin de cumplir con las distintas fases correspondientes de alegatos, presentación y práctica de pruebas documentales y/o testimoniales.

Cumplidas las etapas procesales mencionadas, el expediente identificado como NEG-03/23, fue remitido al ponente para su decisión.

II. ARGUMENTOS DE MARITIME/METAL TRADES COUNCIL (M/MTC)

El M/MTC, a través de sus representantes, señaló que mediante nota de 5 de junio de 2023 la ACP anunció al punto de contacto del Representante Exclusivo (RE) de los Trabajadores No Profesionales el inicio de las pruebas operativas de los cabos de fibra sintética en las locomotoras y que dicha prueba se había programado para el martes 20 de junio de 2023 a las 9:00 a.m. en las esclusas de Pedro Miguel.

Asimismo, subrayó que mediante nota de 12 de junio de 2023 el RE presentó la solicitud de negociación a la ACP de las pruebas operativas de los cabos de fibra sintética en las locomotoras y se presentó la propuesta de negociación, para iniciar una negociación en base a intereses.

Que la ACP respondió a las solicitudes de negociación presentadas por el RE, dentro de la cual intencionalmente la ACP omitió responder a la solicitud de negociación, incumpliendo el curso del debido proceso.

Que la carta de 26 de junio de 2023 contenía la siguiente propuesta del M/MTC:

“... 1. Negociar el número, tipos y grado de trabajadores que puedan ser asignados a las pruebas del uso de cabos de fibra sintética en las locomotoras, en adición a ello, solicitamos negociar los medios y métodos para desempeñar dichas pruebas a las que se refirió la ACP en su nota sin número, fechada 5 de junio de 2023.”

Señaló que, de implementarse la cuestión en disputa, las partes deben reunirse para negociar el número, tipos y grado de trabajadores que puedan ser asignados a las pruebas del uso de cabos de fibra sintética en las locomotoras. En adición a ello, solicitaron negociar los medios y métodos para desempeñar dichas pruebas a las que se refirió la ACP en su nota sin número, fechada 5 de junio de 2023.

Además, advirtió que existen riesgos potenciales en el uso de cabos de fibras sintéticas en la prueba con locomotoras por exposición a cabos en tensión y los riesgos de muertes y accidentes asociados al reemplazo de los cables por cabos de fibra sintética.

En el acto de audiencia celebrado el 7 de marzo de 2024, el señor Ricardo Basile, en representación del RE de los Trabajadores No Profesionales afirmó, entre otras cosas, lo que sigue (cfr. fs.98-100):

“Ricardo Basile: [...] Específicamente, nos vamos a referir al 102, numeral 3, como indiqué hace breves minutos. Ese artículo indica que, concatenado con el encabezado del mismo, las negociaciones entre la Administración de la Autoridad y cualquier Representante Exclusivo, siempre que no entren en conflicto con la ley y los reglamentos, versarán sobre los siguientes asuntos, y ahí es donde queremos hacer especial énfasis en el numeral 3: El número, tipos y grados de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo... Y ahí me voy a permitir hacer una pequeña pausa, porque si ustedes observan la solicitud de revisión que se presentó para esta disputa de negociabilidad, que se fundamenta en una solicitud de negociación que hizo el sindicato, ante una notificación que hizo la Autoridad del Canal de Panamá. Esa notificación está visible a fojas 6 del expediente, fechada 5 de junio de 2023 y fue emitida por el señor Rubén Pérez en su calidad de gerente encargado de Recursos de Tránsito. Reitero, esa notificación está a foja 6 del expediente.

Y lo que indica esa nota es que el Autoridad Canal de Panamá, en seguimiento al proyecto de evaluación del uso de cabos de fibra sintética en las locomotoras. Hago énfasis en la palabra proyecto, es un proyecto... un proyecto de trabajo y la ley prevé como acabo de mencionar, que son negociables el número, tipo, grado de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo u horario de trabajo. Entonces, en génesis observamos que lo que se notificó sí está reconocido por el numeral 3 del Artículo 102 de la ley como un asunto negociable. Y eso para nosotros es importante indicarlo porque pensamos que en algún momento nuestra contraparte va a decir que el uso de la fibra todavía no es parte del trabajo diario de los empleados, pero ellos están emprendiendo un proyecto tal cual su notificación lo indicó. Y si es un proyecto es negociable, según lo que establece el Artículo 102, numeral 3 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

Para nosotros es fundamental partir nuestros alegatos desde esa base, porque la legalidad es uno de los primeros puntos que la Junta revisará en este proceso que se presenta mediante una solicitud de revisión para que se determine la negociabilidad del mismo.

También es muy importante tener en cuenta lo que el sindicato presentó en su escrito y que está visible en las fojas 3 y 4 del expediente, donde en su momento se identificó en el apartado conforme al procedimiento, y como bien dijo el sindicato en su escrito, frente a una solicitud de negociación presentada por el RE, existen 3 posibilidades: que la ACP se sienta a negociar, que no es el caso; que la ACP declare el tema como no negociable, para nosotros lo ha hecho de hecho, aunque no lo han puesto por escrito, pero sus actuaciones apuntan hacia allá; y que la ACP guarde silencio o no responda dentro de los términos del procedimiento. Eso sí ocurrió porque cuando el sindicato solicita negociar, pues la Autoridad del Canal de Panamá emite una nota que está visible a foja 11 del expediente, fechada 26 de junio de 2023.

En esa nota la ACP no indica el asunto taxativamente como no negociable, que es una de las posibilidades que la ley le confiere y los reglamentos, pero tampoco se sienta a negociar. Entonces para nosotros eso es una negativa a negociar de hecho, por lo que lo único que le cabe al sindicato es venir a la Junta para que revise si el asunto es negociable y de hacerlo, le ordene a la ACP o le indique a la ACP que tiene el deber de negociarlo con el RE y esa es nuestra aspiración, para eso estamos aquí el día de hoy, señores miembros.

[...]

Sin embargo, señores miembros, nosotros observamos que probablemente la defensa, o prevemos, corrijo, que la defensa de la Autoridad del Canal de Panamá en este caso, quizás base sus argumentos en algunos puntos que desde ya vamos a refutar. Lo primero que dice, que la ACP probablemente hará es citar un fallo de la Corte Suprema, una decisión de la Junta de Relaciones Laborales con relación a una disputa de negociabilidad que no guarda ningún tipo de relación con este caso, donde se dice que cuando son negociaciones con base a intereses, no puede haber propuestas específicas. Nosotros, ante esos señalamientos, debemos indicar dos cosas:

Primero, cada decisión es independiente, sobre todo en esa decisión no guarda ningún tipo de relación con el asunto ni siquiera similar al de acá.

Segundo, la propuesta del sindicato es una propuesta que podrán revisarla en la disputa de negociabilidad, donde el sindicato indica que quiere negociar el número, tipo y grado de los trabajadores afectados, de los trabajadores asignados al proyecto de reemplazo de fibra sintética y, además, indica que desea negociar los medios y métodos para desempeñar el trabajo. Es decir, están manifestando cuáles son sus

intereses y estos son cónsonos con lo que establece el Artículo 102.3 de la Ley.

Si usted busca una propuesta específica como tal, en caso de que ese argumento que probablemente encuentren presente en nuestra contraparte y fuera cierto que, a nuestro juicio, no lo es, de que no se pueden presentar propuestas específicas en este tipo de casos, pero en caso de que esa esa línea de pensamiento fuera correcta, pues el sindicato aquí ha hablado es de cuáles son sus intereses y estos deben compaginar con lo que establece la ley. Cuando hablamos de número de trabajadores, el sindicato no propuso una cifra, para que se diga que eso fue una propuesta, no dijo 10 trabajadores ni 20, así que su interés es negociar como la ley nos lo permite, el número, el tipo y el grado. Nuestra propuesta no habla de título y grado de ninguno de los empleados solamente ha manifestado nuestro interés en negociar esos temas porque la ley nos lo permite, y luego los métodos y medios de trabajo, tecnología, tampoco hay una propuesta específica si utilizar X o Y método de trabajo, sino nuevamente el sindicato ha manifestado su interés, y son intereses cónsonos con lo que la Ley Orgánica establece.

Probablemente, también se diga que este caso o este mismo tema se está viendo por otro procedimiento. Es importante aclarar que eso no es cierto. Hay dos prácticas laborales desleales y una disputa de negociabilidad que, si bien guardan relación con decisiones de la Administración que tienen que ver con la utilización de fibras sintéticas en las operaciones de las Esclusas Centenarias, no son específicamente por los temas que nos tienen aquí el día de hoy que, reitero, es la posibilidad de negociar el número, tipo y grado de los trabajadores asignados a este proyecto, así como los medios y métodos para desempeñarlo y la tecnología a utilizar. En la otra disputa de negociabilidad el sindicato fue claro, y ustedes conocen perfectamente ese proceso, se va a negociar de acuerdo al Artículo 11 de la Convención Colectiva o es lo que se pretende, las afectaciones que nosotros detectamos a los trabajadores, porque ese el método que se debe utilizar. Esa disputa de negociabilidad no guarda relación con número tipo o grado, método, medio, ni tecnología.

[...] Esta materia se ha presentado única y exclusivamente aquí, ahí hay un tema de negociar a través del Artículo 11 de posiciones adversas, cambios en condiciones de empleo que hemos detectado y también hay denuncias donde necesitamos que la Junta determine si lo que ya la ACP ha llevado a cabo y que ha involucrado un miembro de nuestra unidad negociadora, conllevan o no prácticas laborales desleales, porque de un hecho, señores miembros, se pueden desprender diferentes situaciones y en cada situación el sindicato ha sido responsable presentarlo por la vía que corresponde. Y la situación que nos tiene aquí el día de hoy es negociar con base a intereses número, tipo, grado, medio, métodos y tecnología.

También es muy importante para nosotros, señores miembros, traer a colación lo que establece el Artículo 3 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, porque en parte o en muchas ocasiones, y sabemos que este caso no va a ser la excepción, la Autoridad del Canal de Panamá y ustedes conocen perfectamente de esto porque ustedes, esta Junta en particular ha tramitado muchos casos donde no solamente esta unidad negociadora, sino otra, han intentado utilizar el método de negociación basado en intereses. Y ya ustedes han visto que la Administración ha hecho lo imposible porque el Numeral 3 del Artículo 2 de la Ley Orgánica se convierta en letra muerta. Ha movido cielo y tierra nuestra contraparte para que así sea, porque no quieren negociar el número tipo y grado de trabajadores con los sindicatos, pese a que desde hace 25 años eso forma parte del régimen laboral del Canal de Panamá. Y uno de los argumentos que de manera reiterada nuestra contraparte presenta para no llevar a cabo este tipo de negociaciones, es que no tenemos un procedimiento negociado en la convención colectiva

que establezca un término para iniciar esas negociaciones. Nuestro régimen laboral especial es sabio, quienes no hemos sido sabios, lamentablemente, hemos sido quienes lo hemos utilizado por los últimos 25 años.

Pero el Artículo 3 del Reglamento de Relaciones Laborales establece que en los casos no previstos en este Reglamento se resolverán aplicando normas que rigen materias semejantes en la Ley Orgánica, en los reglamentos de las convenciones colectivas y, en su defecto, se aplicará la costumbre y la equidad. En todo caso, se tomará siempre en cuenta el objetivo fundamental de la Autoridad del Canal de Panamá contemplado en el Artículo 5 de la Ley Orgánica. ¿A qué me refiero? A que si lo que hace falta aquí es un término para iniciar negociaciones, en virtud de este artículo se puede utilizar el de 14 días que tiene el artículo 12 de la Convención Colectiva y así lo plasmó el sindicato en su solicitud a la ACP...”

En su alegato final, el señor Gustavo Ayarza, en representación del RE, indicó entre otras cosas lo siguiente (cfr. fs. 264-266):

“Gustavo Ayarza: [...] al margen de los esfuerzos que se realizaron en las preguntas que se hicieron a los diferentes testigos y a lo diferente es [sic] peritos, lo que no se puede perder de vista y eso jamás lo hace un representante sindical, es perder el enfoque. Nosotros estamos acá en esta audiencia porque tenemos la convicción de que los temas que hemos señalado son absolutamente negociables, no porque lo dice el sindicato, sino porque así lo establece la propia ley, para lo cual me voy a permitir leer lo que establece el Artículo 102, dice: 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:

Y, en el caso que nos ocupa, es una negociabilidad basada e interés, es decir, nos tenemos que remitir entonces al numeral 3 del Artículo 102. Algo que he observado, que no le ha quedado claro a la contraparte, pero que tampoco le ha quedado claro a la Junta de Relaciones Laborales, que no es necesario que se tome una decisión en donde se ejecute una acción que constituya la propia operación. Basta, y así lo establece el propio numeral 3 del Artículo 102, que con que se trate de un proyecto de trabajo, tal como lo establece aquí, ya es suficiente para que el sindicato invoque el derecho a negociar.

Dice el numeral 3 del Artículo 102: El número, tipo y grado de 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 del método de negociación en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes, el que será establecido en los reglamentos.

Eso se refiere al 64, al 70 del Reglamento de Relaciones Laborales. Los intereses de la parte deben promover necesariamente el objetivo de mejorar la calidad y productividad del servicio al usuario, la eficiencia operacional del Canal y la calidad del ambiente de trabajo.

Dicho esto, nosotros tenemos que referirnos entonces a nuestra propuesta. Y en la propuesta que nosotros presentamos con fecha 12 de junio del 2023, nosotros prácticamente copiamos lo que establece el numeral 3 y formulamos en virtud de ese concepto y de ese fundamento, nuestras propuestas de negociación, que no hay manera en que se pueda decir que lo que establece el numeral 3, no lo que dice el sindicato, lo que establece el numeral 3, no sea negociable, porque sería decirle a la ley... a la propia ley que está mintiendo, no al Sindicato.

[...]

Esa fue la primera propuesta que presentó el sindicato y es perfectamente viable porque así lo establece el Reglamento, no porque lo diga Sindicato y a esa propuesta la ACP le dijo que no era negociable.

Además de eso, el Sindicato en la segunda propuesta indicó que quería negociar la tecnología, los medios y métodos para el uso de los cabos sintéticos en la maniobra de operaciones con las locomotoras de Canal Centenario.

¿Oiga, en qué momento se va a negociar? Esa es propuesta número 2. Después que ya la ACP hizo todas las evaluaciones. No, eso se tiene que hacer antes y no después.

3. Negociar el número, tipo y grado de los trabajadores que puedan ser asignados al uso de los cabos sintéticos de locomotora del Canal Centenario.

Y es que aquí nadie ha podido acreditar el número, en este caso, de trabajadores o el tipo de trabajadores que se requiere para esa operación. Entonces, no veo legalmente que exista una manera distinta a sentarse a negociar para que eso se establezca.

Dice acá, 4°... 5° Negociar la tecnología, los medios y métodos para realizar los ojos [sic] de los cabos sintéticos de las locomotoras del Canal Centenario y fuimos específicos porque sabíamos que no había manera de realizar estos ojos [sic] en la manera en que se estaban construyendo los mismos para la utilización. Eso es perfectamente negociable, en virtud de lo que establece el numeral 3 del Artículo 102.

6. Perdón. Negociar la tecnología, los medios y métodos para realizar las pruebas de tensión en los cabos sintéticos de locomotoras del Canal Centenario.

[...]

Hace un momento se señaló que si todavía no era una decisión per se y se insinuó que no había la necesidad o la obligación de negociar, lo cual es falso... es falso y lo es porque lo establece la ley. Esto que se está evaluando es un proyecto de trabajo, esto es un proyecto de trabajo y establece la ley que, como tal, es negociable. Eso no lo establece el sindicato, eso lo establece la ley. Entonces es importante que se analice y se identifique bien el concepto, porque para nosotros es importante de verdad que la propia Junta pueda discernir, pueda analizar lo que establece el alcance, en este caso del numeral 3 del Artículo 102, pues de lo contrario, la decisión es conocida, se va a aclarar que no es negociable, algo que la propia ley señala que lo es.

Por aquí vinieron algunos peritos de la Autoridad de Canal de Panamá que, a preguntas que se les hicieron, ellos respondieron abiertamente de que ellos no saben. Por ejemplo, ¿va a haber afectación a la... No, ellos no saben, ni el informe técnico, ni el propio expediente establece ninguno de esos parámetros. De manera tal que, si nada de eso se conoce, nada le impide al sindicato invocar su derecho a negociar. ¿Que cuándo el sindicato tiene derecho a negociar? Cuando el sindicato entiende que la ACP está anunciando un cambio y que, si el sindicato considera que el cambio va más allá de un minimis y que, además, de eso la norma, el fundamento jurídico se lo permite, lo va a hacer. De manera tal, que todas las preguntas que se han hecho tratando de enfatizar el hecho de que, en efecto, se trata de un cambio de condición de más allá que de poca importancia, perseguía precisamente eso que la Junta tuviera los elementos necesarios para poder establecer de que, solamente partiendo de esa premisa de que dejar de usar cable para entrar o usar sogas, ya de por sí eso constituye un cambio de condiciones más allá de un minimis.

[...]

Señores, la Junta de Relaciones Laborales, ustedes tendrán que analizar con todo el caudal probatorio que se ha dado aquí en materia de las pruebas testimoniales, las pruebas documentales contenidas en el expediente, incluyendo también el informe técnico que nos proveyó el proveedor. Hay suficientes elementos para arribar a la conclusión de que, en efecto, no estamos hablando de cualquier cosa, estamos hablando de un cambio que va a traer consigo impacto, no solamente a un grupo, ahí se van a ver afectados los pasacables, se van a ver afectados los mecánicos, que son los que se encargan de ajustar las tensiones de esos cables, se van a ver afectados, en este caso, los operadores. Y, si observan, el peritaje que se presentó por parte de la ACP, la única base para este cambio es la salud de los que están a bordo del buque.

Entonces, nosotros no podemos permitir que de ninguna manera se sacrifique la seguridad de unos porque queremos mejorar la de otra. Y peor aún, sin que esto entre en una mesa de negociación, legalmente no es viable. Nosotros sí queremos solicitarle, en virtud de todo lo que se ha planteado acá, solicitarle a la Junta de Relaciones Laborales que analice más allá de los detalles, que constituye solamente accesorio, que se concentren en lo medular, en lo principal, y es determinar si, en efecto, este proyecto de trabajo es o no negociable, porque de lo contrario, podemos quedar desfasado en el tiempo y pretender enfocar que la negociación cabe cuando se va a tomar o cuando se va a ejecutar; y la norma no dice eso.

Nosotros podríamos entrar en negociación frente a esa premisa, que no la es. Todos los peritos de la ACP señalaron lo mismo, esto está en etapa de evaluación. Ante los ojos de la ley esto está en etapa de proyecto de trabajo y es perfectamente negociable...”

Por todo lo anterior, el representante del M/MTMC reiteró su solicitud de que se declare las propuestas que ha presentado el sindicato como propuestas negociables.

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

Tal como se indicó en el apartado de antecedentes, la ACP remitió la nota CHR-23-394, fechada el 2 de agosto de 2023, suscrita por la señora Vielka Duarte, Gerente encargada de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos, en respuesta al traslado del caso NEG-03/23, el cual fue presentado de manera extemporánea (fs.22-25).

Ahora bien, en la presentación de sus alegatos iniciales durante el acto de audiencia, el licenciado Ramón Salazar, apoderado judicial de la ACP, manifestó, entre otros aspectos, lo siguiente (cfr. fs. 101-104):

“Ramón Salazar: [...] Esta disputa de negociabilidad nace por la solicitud de negociar que presentó el representante exclusivo el día 12 de junio del 2023. Esa nota ustedes la van a ver que la tiene el sindicato, está a foja 7 del expediente. Esta nota la envía a la administración en respuesta a una nota que envió la Administración, que es la nota del 5 de junio del 2023, pero esta nota realmente lo que está comunicando es que se van a efectuar pruebas como continuación de la evaluación del uso de cabos de fibra sintética en las locomotoras. Esta evaluación no se comunicó por primera vez en el año 2023, esta comunicación se hizo en octubre del año 2021, es decir, con más de un año de anticipación se había comunicado que se iban a hacer estas pruebas.

Vamos a ver los aspectos que hacen improcedente esta disputa de negociabilidad: En primer lugar, aquí solamente hay que leer lo que está

en el expediente, aquí se han mezclado 2 métodos de negociación, lo cual no es permitido en el régimen laboral especial. Hay incongruencias por la combinación del método de negociación adversarial y negociación en base a intereses. La solicitud de revisión de disputa, la negociación y las propuestas no son congruentes entre sí y advertimos esto debido a que la solicitud de revisión de disputa refiere a la negociación en base a intereses, pero como prueba dentro, que está aquí en el expediente, ustedes van a ver que el representante exclusivo entregó una nota fechada 19 de junio de 2023, que está visible a foja 9 del expediente, que refiere a una solicitud de negociación para lograr un memorando de entendimiento con base en los ordinarios 1 y 2 del Artículo 102, que sabemos aquí bien claro que esto es para la negociación intermedia, esto para nada concuerda con la negociación en base a intereses.

Esta solicitud de revisión de disputa se presentó con base en el ordinal 3 del Artículo 102 de la ley, es decir, negociación en base a intereses, voy a llamarle de ahora en adelante NBI para acortar un poco las palabras, pero a nivel reglamentario esta es improcedente debido a que la disputa de negociabilidad solo surge por la negativa o la negación de no negociabilidad de la administración durante un proceso de negociación, como lo dispone el Artículo 71 del Reglamento de las Relaciones Laborales.

Los aquí presentes sabemos que la NBI queda sujeta a la utilización de un método de negociación en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes. Queda claro que la NBI no es adversarial, sino que requiere la libre voluntaria y no coaccionada disposición de ambas partes de negociar los asuntos descritos en el ordinal 3 del 102 de la Ley.

Esta lógica se desprende de la Sección Tercera sobre el método NBI en el Reglamento de Relaciones Laborales, cuando este método está desarrollado en los Artículos del 64 al 70 y que requiere la coincidencia en los intereses de las partes para negociar. Y en este método se requiere única y exclusivamente a un tipo de resolución de conflicto, es decir, el estancamiento de las negociaciones, como se puede leer en el Artículo 69 de esta misma sección.

En adición a esto, la improcedencia de esta disputa radica en que nace de la propia solicitud de la negociación plasmada en la carta del 12 de junio de 2023, que está a foja 7 del expediente donde la Junta puede verificar lo siguiente: Que, erradamente, el representante exclusivo pidió negociar la negociación en base a intereses en 14 días calendario como lo establece el Artículo 11 de la Convención, es decir, que combinó la negociación en base a intereses con la negociación adversarial, lo cual es improcedente porque el mismo Artículo 11 de la Convención que habla sobre la negociación intermedia excluye la negociación en base a intereses.

Cuando uno ve el artículo 11 de la Convención Non Pro, dice sobre la Negociación Intermedia: ...no aplica a los asuntos contemplados en el numeral 3 del Artículo 102 de la Ley Orgánica, en cuyo caso se seguirá el método NBI. También observamos en esta nota que el RE pidió que se inicie la NBI en 14 días porque las partes no han suscrito en la Convención un término de inicio de la NBI, como lo ordena el Artículo 66. El artículo 66 del Reglamento de Relaciones Laborales dice que, para iniciar una negociación en base a intereses, las partes tienen que pactar ese momento de un inicio para una negociación en base a intereses.

No se trata de que esto lo tiene que resolver un tercero, utilizando el Artículo 3 del Reglamento de Relaciones Laborales es que, si hubiese la disposición de ambas partes para negociar en base a intereses, eso sería algo superado, pero eso no es lo que ha sucedido en este caso. También observamos que, unilateralmente, el RE sostiene que bajo el Artículo 3 es posible iniciar esto en 14 días, pero es que en ningún lado la norma dice

que eso es permisible. Como les comento, les dije hace un momento, eso solamente pudiera superarse de mutuo acuerdo. Todos estos elementos hacen improcedente la NBI.

En segundo lugar, la solicitud de revisión de disputa incumple el Acuerdo 70 del 13 de julio de 2020 que es el Reglamento de Revisión de Disputa de Negociabilidad de esta Junta. En la explicación del desacuerdo ustedes lo podrán observar en la solicitud de revisión de disputa, que el RE alegó que, con la carta del 26 de junio de 2023, que es la carta respuesta que da la administración, ellos dicen que no se accedió a negociar las propuestas descritas en la carta del 12 de junio de 2023 bajo el método NBI.

Señores miembros, el IRE no puede referirse a propuestas de negociación cuando estamos frente a una NBI, puesto que las mismas se presentan en la mesa de negociación y es clarito en el caso del contrato con los trabajadores no profesionales, no se contempla el inicio de la negociación en base a intereses como lo ordena el Artículo 66 del Reglamento de Relaciones Laborales.”

Sobre el escrito de solicitud de disputa sobre negociabilidad presentado por el sindicato indicó que:

“[...] En adición, en la solicitud de revisión de disputa de negociabilidad van a encontrar un apartado que dice explicación de implementación de la cuestión en disputa. El RE solamente señaló que implementarse la cuestión, las partes deben reunirse para negociar número, tipo y grado de los trabajadores que pueden ser asignados a las pruebas del uso de cabos en las locomotoras y negociar los métodos y medios para desempeñar las pruebas a efectuarse el día 20 de junio 2023. La Junta tiene conocimiento que esa prueba ya se realizó, y eso reposa en los demás procesos que nacen de esta situación, porque de una sola situación se han multiplicado varios casos, de una sola nota de 5 de junio han presentado dos revisiones de disputa de negociabilidad con dos métodos de negociación distintos.

Esto significa que el RE no cumplió con el requisito exigido en el ordinal 6 del Artículo 3, al no explicar cómo se implementaría ni funcionaría la cuestión y esto obedece al problema jurídico consistente en que la NBI no es adversarial. La implementación de las cuestiones en disputa en el caso NBI requiere que el RE informe a la Junta, cómo se implementaría y funcionaría su propuesta, y no lo explicó, sino que solamente menciona que, al implementarse la cuestión, las partes deben reunirse para negociar.

Por otra parte, en esta revisión de disputa de negociabilidad, el RE expuso que hay riesgos en el uso de cabos de fibras sintéticas, eso está en la revisión de disputa. Y esto solamente sería argumentable en una disputa y negociabilidad por impacto e implementación conforme al ordinal 2 del Artículo 102 de la ley, y solamente sujeto a que se acrediten en un proceso como este, que la Administración implemente cambios que afecten condiciones de trabajo, en más que de mínimo, lo cual conllevaría un proceso de negociación de conformidad con el Artículo 11, es decir, una negociación intermedia.”

En este orden de ideas, el licenciado Salazar, sobre la presunta de implementación de alguna decisión que amerite una negociación, señaló lo siguiente:

“No obstante, lo indicado, es claro que la Administración no ha implementado ninguna decisión que amerite una negociación y tampoco hay estipulación convencional; y esto es importante, porque cuando la Junta evalúa la disputa de negociabilidad siempre debe guiarse por lo que

han pactado las partes en materia de negociación en las convenciones colectivas. No hay estipulación convencional donde las partes hayan pactado negociar cuando la administración efectúe pruebas en su derecho de determinar medidas de seguridad...”

Por otro lado, el licenciado Salazar también argumentó que se ha configurado una posible pérdida del objeto litigioso, cuando indicó que:

“Miren, esta situación provoca que se haya configurado el fenómeno de la pérdida de objeto de litigio, puesto que no puede un mismo representante exclusivo solicitar la negociación sobre un mismo asunto bajo dos métodos distintos de negociación, a saber, la intermedia y la negociación en base a intereses. Las dos disputas 03/23 y 04/24 fueron presentadas el mismo día ante esta Junta, pero en la NEG-04/23 ya está adelantado...”

Es improcedente la solicitud de revisión de disputa por la completa ausencia del principal aspecto de negociación que exige el ordinal 3 del 102. ¿Y sabe qué? Cuando usted hace una revisión de la disputa de negociabilidad traída aquí en el NEG-03/23, en ningún momento el RE y yo les invito a que lo lean si quieren, nunca indica cómo la negociación en base a intereses va a promover el mejoramiento de la calidad y productividad, tampoco indica cómo esto va a mejorar el servicio al usuario, ni la eficiencia operacional del Canal, ni la calidad del ambiente de trabajo. Es el elemento principal y esencial de una negociación en base a intereses y está en la Ley Orgánica, en el Numeral 3 del 102.”

En el acto de audiencia celebrado el 3 de septiembre de 2024, el representante de la ACP, en su alegato final advirtió, entre otras cosas, lo que a continuación se cita (cfr. fs.266-270):

“Ramón Salazar: [...] señores miembros, la solicitud de negociación que se presenta en este momento no es viable, por no ajustarse al método dispuesto en el Artículo 102, numeral 3. Tampoco es viable por no apegarse al Reglamento de Disputa de Negociabilidad de la propia Junta de Relaciones Laborales y los temas que se han presentado aquí no son negociables, en virtud de lo dispuesto también en este Artículo 102 de la Ley Orgánica.

En este caso se argumenta la negociabilidad con base en el numeral 3 del 102, pero las pruebas documentales y testimoniales presentadas por el representante exclusivo, realmente demuestran que la solicitud de negociación se origina porque el representante estima erradamente que las pruebas operativas para evaluar el uso de cabo de fibras sintéticas conllevan supuestos riesgos de exposición a cabos en tensión y riesgos de accidentes por el reemplazo de cables por cabos de fibra sintética, tal como lo indica el representante exclusivo cuando usted lee la foja 4 de este expediente.

Estos aludidos riesgos se apoyan en una supuesta noticia internacional y esto es importante porque hay algo que se les presenta a ustedes y cuando usted lee la solicitud de disputa de negociabilidad dice que estos riesgos están apoyados en una noticia internacional sobre rotura de cabos tensados e incluso se apoyan en una disputa y negociabilidad sobre otro tema totalmente distinto que es la disputa de negociabilidad NEG-02/20. La Junta ha podido percibir, de la línea de preguntas realizadas por el representante exclusivo, que su verdadera intención era obtener de los gerentes de la administración información sobre la prueba operativa a la que se les invitó y ellos rechazaron la invitación.

[...]

Las pruebas documentales como testimoniales demuestran que no se ha implementado decisión alguna y, en consecuencia, no hay lugar a una

negociación intermedia conforme a lo pactado en el Artículo 11, ni tampoco se ha presentado en esta audiencia, ni en la solicitud de revisión de disputa, los elementos necesarios para que se concluya que hay lugar a una negociación en base a intereses.

¿Realmente que han demostrado los testigos en la audiencia? Que la ACP está realizando pruebas, que, repito, no representan implementación de una decisión de la cual se desprenda una afectación de más que de poca importancia en las condiciones de trabajo de los trabajadores y esta afectación no se ha demostrado.

A pregunta realizada a don Tejeira, y cuando le pregunto sobre los nombres de las personas que participaron. ¿Él qué dijo? Que él conocía al señor Alcides Villar, es un compañero de trabajo. ¿Qué es lo que, bajo un correcto razonamiento, debió haber ocurrido? ¿No era que viniera aquí el trabajador y dijera cuál era la afectación? Un trabajador que hubiese acudido, por ejemplo, a esta prueba y haya sido traído aquí a la audiencia, perfectamente lo puedo ver traído el sindicato y presentar aquí trabajadores, no opiniones, trabajadores que hablaran sobre la verdadera afectación o supuesta afectación aquí, pero entraríamos entonces en un círculo vicioso nuevamente, porque entonces estaríamos hablando de afectación, lo que realmente daría pie entonces a una negociación bajo el Artículo 11, es decir, bajo métodos que no son el numeral 3 del 102 de la Ley Orgánica...”

En la parte final de la audiencia, el licenciado Salazar, representante de la ACP, argumentó que las propuestas del RE constituían una clara interferencia en el ejercicio de los derechos de la Administración establecidos en el Artículo 100 de la Ley Orgánica, que facultan a la Autoridad para definir las medidas internas de seguridad según el Artículo 10 del Reglamento de Relaciones Laborales. Destacó que estas propuestas entraban en conflicto con el derecho exclusivo de la Autoridad para asignar tareas y determinar las pruebas necesarias, lo que violaba también el Artículo 85, numerales 5 y 6 de la misma Ley, que le otorgan a la Autoridad la facultad para determinar y proveer el entrenamiento necesario, así como los programas de salud ocupacional y prevención de riesgos. Además, argumentó que dichas propuestas contradecían los Artículos 4, 118 y 119, al interferir con el deber de la Administración de operar, mantener y modernizar el Canal. Finalmente, concluyó que la solicitud de revisión de disputa sobre negociabilidad no era viable y que la Administración no tenía la obligación de negociar las pruebas realizadas para garantizar una mayor seguridad y protección física de los trabajadores.

IV. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

A. CUESTIÓN PREVIA

• DE LA EXTEMPORANEIDAD DE PRUEBAS PRESENTADAS

Respecto al escrito de pruebas presentado por el apoderado judicial de la ACP, visible de fojas 238 a 241 del expediente, esta JRL observa que dicho escrito fue presentado de manera extemporánea, fuera del término legalmente establecido para la incorporación de pruebas.

En adición, la presentación del citado escrito de pruebas no se encuentra acompañada de justificación o sustento alguno que permita considerar su admisión bajo alguna excepción. En consecuencia, esta JRL no tomará en cuenta el mencionado escrito ni las pruebas que lo acompañan.

Permitir la incorporación de elementos probatorios fuera del término previsto atentaría contra el principio de preclusión procesal, el cual busca garantizar

la certeza y orden en el desarrollo del procedimiento, así como el principio de contradicción, en tanto podría colocar a la parte contraria en estado de indefensión, al verse privada de la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de contradicción frente a la prueba presentada extemporáneamente.

Así las cosas, en cumplimiento del Artículos 7, 31 y demás concordantes del Reglamento General de Procedimiento de la JRL y el Artículo 12 del Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad de la JRL, esta JRL no tomará en cuenta el mencionado escrito ni las pruebas que lo acompañan.

• SOBRE LA POSIBLE PÉRDIDA DEL OBJETO LITIGIOSO Y LA DUALIDAD DE DISPUTAS.

En este punto y antes de entrar en el análisis de la cuestión de fondo, se hace necesario referirnos a distintos aspectos traídos a colación por el apoderado de la ACP en sustento de su defensa, el primero de ellos referido a la posible pérdida del objeto litigioso, tanto por la realización de las pruebas operativas, como por la existencia de otra disputa paralela tramitada bajo un método distinto.

Sobre el particular, la JRL no encuentra acreditada la pérdida del objeto litigioso, en vista de que el proyecto del que trata esta disputa subsiste, el acervo probatorio practicado durante el proceso, como veremos más adelante, permite verificar que el uso de cabos de fibra sintética en locomotoras se encuentra en fase de evaluación y forma parte de un proyecto de trabajo (cfr. declaraciones de Rubén Pérez y del perito Evangelos Siannis), la sola ejecución de pruebas operativas no extingue el proyecto ni agota la necesidad de negociación, por el contrario, confirma que la materia continúa abierta y es materia de controversia entre las partes.

Por otro lado, debemos enfatizar que el propio Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, Artículos 64 a 70, impone la obligación de negociar bajo el método basado en intereses, cuando el asunto versa sobre un proyecto de trabajo, tecnología, medios o métodos, la negociación debe plantear la cuestión, acordar el estándar, generar y evaluar opciones precisamente antes de que la Administración consolide decisiones definitivas, por ello la negociación basada en intereses no exige un acto de implementación anterior, su naturaleza es preventiva o coetánea al desarrollo del proyecto.

Otra puntualización necesaria es que este Reglamento de Relaciones Laborales establece plazos, facilitación, resolución del estancamiento y suspensión condicionada de la implementación, justamente para evitar que la materia negociable se torne ilusoria por el mero avance de actos preparatorios; el propio Artículo 70 prevé que la solicitud presentada en tiempo suspende la implementación, salvo afectación negativa de la eficiencia y seguridad del Canal.

En adición, cabe señalar que también fue argüido en el proceso el hecho de que el RE presentara dos (2) disputas sobre negociabilidad. Sobre el particular es importante esclarecer que la coexistencia de una disputa sobre negociabilidad por impacto e implementación (Artículo 102.2) referida a una negociación intermedia, no impide la sustanciación de esta disputa sobre negociabilidad, basada en el 102.3 de *Negociación Basada en Intereses*, al tratarse de objetos y métodos de negociación claramente diferenciados en la Ley. En el presente caso se discute la negociabilidad y obligación de negociar en base a intereses “número, tipo y grados, y tecnología, medios y métodos aplicables a un proyecto”; en la otra vía pueden abordarse afectaciones a condiciones de empleo si fueran de más que de poca importancia. La

simultaneidad en la presentación de las disputas no conlleva “pérdida de objeto” precisamente porque las peticiones, fundamento normativo y contenido son distintos. En consecuencia, no se acredita la sustracción de materia, ni existe incompatibilidad procesal entre vías que versan sobre objetos normativos distintos.

B. DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES (JRL).

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

En términos generales, el RE sostuvo que la ACP el 5 de junio de 2023 comunicó un proyecto de evaluación del uso de cabos de fibra sintética en locomotoras; que el 12 de junio de 2023 solicitó negociación en base a intereses sobre “el número, tipos y grado” de trabajadores a asignar a las pruebas, así como sobre la tecnología, medios y métodos para ejecutarlas, que la ACP se negó de hecho a negociar con el RE y que el asunto descrito es negociable en los términos del Artículo 102, numeral 3 de la Ley Orgánica y de los Artículos 64 a 70 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, mencionando que existen riesgos operativos (tensión, rotura, seguridad) que tornan aún más necesaria la negociación previa a cualquier despliegue.

Por su parte, la ACP presentó el argumento de que el RE habría “mezclado métodos de negociación” (negociación intermedia del Artículo 11 de la Convención *vs.* negociación en base a intereses) y que la negociación basada en intereses requeriría voluntariedad coincidente de ambas partes, que expresó como “la libre voluntaria y no coaccionada disposición de ambas partes de negociar...” Asimismo, señaló que la disputa sobre negociabilidad sería improcedente según el Acuerdo No.70/2020 de la JRL porque el RE no podría referirse a una propuesta de negociación cuando estamos frente a una negociación basada en intereses puesto que las mismas se presentan en la mesa de negociación; no hay implementación de decisión alguna que habilite negociación intermedia; y que el RE no habría demostrado cómo sus planteamientos promueven los fines del Artículo 102.3. Por otro lado, señaló que, de existir negociación, las propuestas interferirían con derechos de la administración consagrados en la Ley Orgánica, Artículos 4, 85, 100, 118, 119, sobre seguridad, asignación, modernización y entrenamiento.

A fin de establecer el marco regulatorio a la luz de las cuales se procederá a resolver esta disputa, la JRL hace cita de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales aplicables a la presente controversia, entre las cuales se encuentran la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales y la Ley Orgánica de la ACP.

En este orden de ideas, los Artículos 100, 101 y 102 de la Ley Orgánica de la ACP, los cuales versan sobre los derechos de la Administración y sobre las negociaciones entre la Administración y todo RE, nos indican lo siguiente:

“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.”

“Artículo 101. 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.”

“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.”

Por su parte, el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, respecto a la negociación basada en intereses prevé lo siguiente:

Artículo 64. *De conformidad con el numeral 3 del artículo 102 de la ley orgánica, se establece el método de negociación en base a intereses. 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.*

Artículo 65. *Durante la negociación las partes deberán:*

1. *Plantear la cuestión o cuestiones específicas en torno a las cuales girará el diálogo, exponiendo con claridad los intereses individuales y comunes de las partes, a fin de identificar los intereses mutuos o coincidentes y acordar el estándar.*
2. *Generar opciones para lograr los intereses expuestos, a través de un intercambio franco, abierto y espontáneo de ideas y pensamientos puestos en común, para que sean evaluadas en conformidad con el estándar acordado entre las partes.*
3. *Evaluar y combinar opciones o elementos de las mismas a fin de que se enmarquen dentro del estándar previamente establecido, para lograr un consenso de solución.*

Artículo 66. *Las negociaciones deberán iniciarse dentro del término establecido en la convención colectiva correspondiente.*

Artículo 67. *No obstante lo establecido en el artículo 59 de este reglamento, las negociaciones sobre asuntos a que se refiere el numeral 3 del artículo 102 de la ley orgánica no deberán extenderse más de 40 días calendario contados a partir de la fecha de notificación. Las partes de común acuerdo podrán extender este término con el propósito de llegar a una solución.*

Artículo 68. *Para los propósitos de esta sección, cualquiera de las partes podrá solicitar a la Junta de Relaciones Laborales que asigne un facilitador que los asista en el proceso de negociación.*

Artículo 69. *De no llegarse a una solución dentro del término a que se refiere el artículo 67, las partes tendrán un término común de siete (7) días calendario para solicitar a la Junta de Relaciones Laborales que resuelva el estancamiento. Presentada la solicitud en tiempo oportuno, la Junta de Relaciones Laborales deberá resolver el estancamiento en un término no mayor de 45 días calendario contados a partir de la fecha en que recibió la solicitud correspondiente. De no presentarse solicitud dentro del término establecido en este artículo, la administración podrá implementar su mejor última oferta.*

Artículo 70. *La presentación de la solicitud a que se refiere el artículo anterior, suspenderá la implementación del cambio, siempre que no se afecte negativamente el funcionamiento eficiente y seguro del canal. En caso de conflicto la Junta de Relaciones Laborales decidirá sobre la necesidad imperante del cambio implementado por parte de la administración.*

En cuanto a la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales, debemos referirnos a lo establecido en su Artículo 11, que a letra 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.”

Con relación a estas 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, 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 de la ACP. El examen o interpretación de estas 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, estas disposiciones y en especial para considerar de conformidad a la revisión que solicita el sindicato, si se trata de un asunto relacionado con 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 del Artículo 102 de la Ley Orgánica, la JRL pasa a evaluar las actuaciones acreditadas en el expediente.

En este sentido, para la JRL es claro que las actuaciones de las tres organizaciones sindicales que conforman el M/MTC fueron dirigidas a iniciar una negociación, como se desprende de la nota fechada 12 de junio de 2023

(f.7). Según consta en el expediente, la solicitud de la M/MTC está encuadrada en el numeral 3 del Artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, esto por tratarse de un asunto relacionado con 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.

Del tenor literal del Artículo 102.3 se infiere claramente que la negociación es obligatoria cuando se trate de proyectos de trabajo o de tecnología, medios, métodos, es decir la negociación se hace obligatoria por su contenido, en este sentido la ley exige que estos asuntos se traten mediante un método de negociación en base a intereses (no adversarial), cuyas propuestas deben promover necesariamente los fines de calidad, productividad, servicio al usuario, eficiencia operacional y ambiente laboral.

Por ello, la JRL lo que debe verificar es si el proyecto de evaluación de cabos de fibra sintética para locomotoras se ubica, por su propia denominación y contenido, en "proyecto de trabajo" y conlleva tecnología, medios y métodos de desempeño y como consecuencia de ello, es un asunto negociable.

De las pruebas testimoniales practicadas, nos referiremos en primer lugar a la declaración del testigo Ramón Porcell quien, a pregunta del representante del RE, señor Gustavo Ayarza, con relación a las pruebas realizadas con locomotoras y sogas instaladas en los molinetes a bordo de un buque, pregunta que comprendía expresamente lo siguiente: [...] "¿En aquella ocasión, a ver si nos describe en qué consistió esa prueba que se realizó con el buque?" (cfr. fs. 151)."

A lo cual respondió el señor Ramón Porcell de la siguiente manera:

"Ok. Las locomotoras tienen dos tambores, o dos molinetes, o dos winches. Se puso ambas de fibra sintética, debo aclarar, ambas de fibra sintética: una es de un fabricante Samson que es un tejido digamos común y corriente, un tejido más o menos un trenzado, sencillo, bastante sencillo; y la otra sogá era de un proveedor, un fabricante Bridon [...]"

Se mandaron a bordo del buque, iban prácticos, de la Administración, y subió alguno del Sindicato de Prácticos, creo que dos. **Y la idea era dar comandos, primero ver a bordo cómo se lidiaba, cómo podían la gente lidiar la línea a los asistentes de cubierta de ACP, que están arriba en el buque de ACP, en el Oceanus, como les era más fácil o más difícil, o cómo era manejar la línea arriba.** Igualmente, abajo, los pasacables de esclusas, que son los que al final tienen que lidiar lo que quede porque las locomotoras recogen el cable o la sogá, el cabo, lo recogen hasta un punto, y de ahí entonces el ojal o lo que sobra, porque no entra todo, porque tienen un ojo que es el que se pone en los bolardos del buque. Eso entonces lo enganchan en las defensas o los bumpers de la locomotora.

Las pruebas se hicieron de halar el buque, aparte de la puesta, la puesta y la sacada del ojal de la sogá del bolardo del buque. Se hizo también, los capitanes daban comandos de [ininteligible] que es recoger o aflojarse porque lleva locomotora en ambos lados, si mi memoria no falla, para ver qué tal se manejaba dentro de la cámara de Pedro Miguel, lado este, es una sola cámara, un solo nivel." (El énfasis es de la JRL)

Más adelante, también se le preguntó al señor Porcell lo siguiente: **¿Las pruebas que se realizaron con las locomotoras a bordo del buque, en esas pruebas se hicieron algunas pruebas destructivas con las sogas,** se hizo que las sogas fallaran para ver cómo reaccionaban frente a una operación a

bordo de los buques? A dicha pregunta, el señor Porcell brindó la siguiente declaración (cfr. f. 153):

“OK, no se hicieron pruebas destructivas con la sogá en el buque, en este evento no se hicieron pruebas destructivas, eran pruebas operativas.” (Énfasis de la JRL)

En orden a lo anterior, a foja 158 consta la declaración del señor Rubén Pérez, quien a pregunta del representante del RE, señor Gustavo Ayarza, sobre el resultado de una solicitud de negociación, medularmente explicó que **el proyecto sobre el uso de cabos de fibra sintética** inició en 2021, motivado por avances tecnológicos que muestran que estos cabos pueden ser hasta tres veces más resistentes que los cables tradicionales usados en las locomotoras del Canal; que desde entonces **se han realizado pruebas progresivas**: primero, se hicieron pruebas en el banco de pruebas de Corozal Oeste con cabos traídos de proveedores internacionales, pruebas a las cuales fue invitado el RE, y que se tenía entendido que el PAMTC participó como observador. **Después, se planificaron pruebas en vivo en equipos flotantes propiedad de la ACP**, bajo condiciones controladas y con personal de seguridad, **para validar el uso de estos nuevos cabos**. Que la prueba estaba programada para el 20 de junio de 2023.

Indicó, además, **que el sindicato PAMTC solicitó negociar sobre estas pruebas el 19 de junio de 2023**, es decir, un día antes de la prueba programada, cuando ya la logística y el personal estaban completamente preparados.

El señor Rubén Pérez justificó la decisión de no suspender las pruebas ni responder *afirmativa o negativamente* a la solicitud de negociación de inmediato debido a lo tardío del requerimiento y la complejidad logística involucrada. Sin embargo, destacó que se envió una nota de respuesta el 26 de junio de 2023.

Que se invitó en dos ocasiones al sindicato para reuniones explicativas, con la intención de aclarar los fines del proyecto, que están orientados, según dijo, a mejorar la seguridad y las condiciones laborales de los trabajadores.

Ante la pregunta formulada por el licenciado Fernando Solórzano, miembro de la JRL, en los siguientes términos: “¿Este es un proyecto en evaluación, un proyecto aprobado, un proyecto en implementación o un proyecto en mera evaluación o análisis?”, el señor Pérez declaró lo siguiente:

“Para responderle, señor director, estamos en evaluación ahora mismo; si se pudiera definir, por un lado, es evaluación. Como mencioné, primero, el prototipo teníamos que verlo en un laboratorio cerrado, cómo se comportaba. Con los resultados positivos que obtuvimos, **entonces nos fuimos ahora a las pruebas en vivo**, pero con equipo de ACP y ya con personal de la ACP y de ahí los resultados los analizamos, los hemos tabulado. Entonces ahora, después vienen otros escalones, **pero todavía estamos en evaluación.**” (Énfasis de la JRL)

Finalmente, como último testigo evaluado en la fase de audiencia, compareció el señor Rolando Tejeira, quien fue interrogado en relación con el objeto de esta disputa sobre negociabilidad. A continuación, se transcribe el intercambio pertinente (cfr. fs.245-246):

“Gustavo Ayarza: ¿En su conocimiento ya operativo, usted ve algún inconveniente en que estos temas que recoge, en este caso el numeral 3 del Artículo 102, sean definidos antes de que se proceda con la ejecución del uso de los cabos de fibra sintética?

Rolando Tejeira: Sí. Como perito, le voy a hablar como perito, me parece que esos **son temas fundamentales que se deben de resolver antes de llevar a cabo cualquier tipo de maniobra o ejecución o toma de decisión.** ¿Por qué? Porque acá no hay nada asegurado para las personas que vayan a realizar este tipo de función o de prueba, ya sea operadores de locomotoras, pasacables de esclusas, pasabarcos que están en el barco, boteros que van a estar involucrados en medio del buque y la locomotora. Y si Dios no quiera y algo llega a pasar, no hay nada que respalde, que asegure y que garantice la integridad, la seguridad de las personas que van a estar involucradas en esto. Regularmente, un operador de locomotora es responsable 100% cuando él está bajo el dominio de la máquina. ¿Qué va a pasar si algo sucede, sobre quién va a recaer la responsabilidad en el momento de que eso ocurra? Los únicos trabajadores que van a un [ininteligible], o sea, a un juicio de sentencia por haber cometido, por negligencia, descuido, o mal uso de un equipo, son los operadores de locomotoras y los prácticos del Canal de Panamá.

En ese sentido, lo que quiero transmitirle ahora en el paraguas de operador de locomotora, es que es sumamente riesgoso, peligroso llevar a cabo una maniobra en la cual no se garantiza ni siquiera la seguridad de los trabajadores que acabo de mencionar.” (el énfasis es de la JRL)

Ahora bien, con relación a la declaración brindada por el señor Evangelos Siannis, quien fue incorporado al proceso en calidad de perito por parte de la ACP, corresponde analizar lo manifestado por este en torno al objeto de debate en la presente disputa sobre negociabilidad. A pregunta del apoderado judicial de la ACP, licenciado Ramón Salazar, relativa a si tenía conocimiento de **un proyecto orientado a promover una mayor seguridad y protección física de los trabajadores, evaluando el uso de cabo de fibra sintética durante la operación**, con el fin de estimar su vida útil y comprobar sus ventajas operativas en términos de seguridad y manejo, el perito respondió que, en efecto, tenía conocimiento de dicho proyecto (cfr. f.174).

Seguidamente, el apoderado judicial de la ACP formuló la siguiente pregunta al perito Evangelos Siannis: “¿Nos puede explicar a la audiencia en qué consiste este proyecto, si tiene conocimiento, y cuál es su papel en el mismo?”

A lo que el señor Evangelos Siannis respondió:

“Estoy vinculado al proyecto desde sus inicios. Se trata de una iniciativa orientada a incrementar la seguridad en la operación de las esclusas Panamax. **El proyecto consiste en evaluar la viabilidad tecnológica del uso de sogas en las locomotoras, en lugar de cables.**” (El énfasis es de la JRL)

Las pruebas testimoniales fueron claras en establecer que se trata de una etapa de pruebas operativas con fines evaluativos, sin que ello implique la adopción de una medida concreta. Expresamente, el perito Evangelos Siannis declaró haber participado en el proyecto desde su fase inicial y confirmó que su propósito es únicamente valorar alternativas que puedan mejorar la seguridad operacional, sin que se haya determinado aún su implementación, en virtud de lo cual encuadra en el presupuesto normativo del Artículo 102.3 de la Ley Orgánica de la ACP.

En este sentido, la JRL debe resaltar que el Artículo 102.3 de la Ley Orgánica de la ACP establece en este numeral una obligación de negociar en base a intereses cierto tipo de materias, este tipo de negociación no está sujeto a criterios como el de *la necesaria coincidencia de intereses entre las partes*,

aludido por la defensa de la ACP. La negociación —según prevé el Artículo 102.3. de la Ley Orgánica de la ACP— resulta obligatoria por la materia que trata, “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” siendo incompatible la aludida coincidencia de voluntades con el enunciado de la norma que señala “quedará sujeta a la utilización de un método...” Obsérvese que la norma no dice podrá.

Finalmente, en virtud de los argumentos vertidos por la ACP, sobre los términos para iniciar una negociación basada en intereses, conviene precisar que el Artículo 66 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP remite al término de inicio previsto en la convención colectiva y que, en efecto, como indicó el apoderado de la ACP, la convención colectiva de los trabajadores profesionales no ha desarrollado este aspecto reglamentario, la JRL es del criterio que la existencia de una vacío no implica la imposibilidad de la negociación, en todo caso el Artículo 65 de este mismo estatuto legal otorga pautas procedimentales mínimas, tales como: *plantear la cuestión o cuestiones específicas en torno a las cuales girará el diálogo, exponiendo con claridad los intereses individuales y comunes de las partes, a fin de identificar los intereses mutuos o coincidentes y acordar el estándar; generar opciones para lograr los intereses expuestos, a través de un intercambio franco, abierto y espontáneo de ideas y pensamientos puestos en común, para que sean evaluadas en conformidad con el estándar acordado entre las partes; evaluar y combinar opciones o elementos de las mismas a fin de que se enmarquen dentro del estándar previamente establecido, para lograr un consenso;* en tanto que el Artículo 67 fija el plazo máximo del proceso.

En caso de una laguna sobre el término de inicio, es razonable aplicar criterios supletorios que hagan efectiva la obligación legal, evitando convertirla en letra muerta. Lo determinante es que el objeto de la negociación pertenece al citado Artículo 102.3 y ello activa el deber de negociar bajo las reglas de los Artículos 64 a 70 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP. En cuanto al alegato de invasión de facultades exclusivas de la Administración, esta JRL considera necesario precisar que la negociación basada en intereses prevista en el Artículo 102.3 no tiene como efecto sustituir la potestad de la ACP para determinar medidas internas de seguridad ni para organizar el personal conforme al Artículo 100 de la Ley Orgánica. La obligación de negociar recae únicamente sobre aquellos aspectos que, aun vinculados a proyectos de trabajo y a la introducción de nueva tecnología, inciden en el número, tipo y grado de trabajadores asignados y en los medios y métodos de desempeño, sin desplazar la competencia de la ACP de salvaguardar la seguridad y continuidad de la operación del Canal.

Sobre la invocación de los Artículos 85, 118 y 119 de la Ley Orgánica de la ACP, relativos a programas de capacitación, salud ocupacional y modernización, la JRL reitera que la obligación de negociar en base a intereses no implica que el RE pueda imponer condiciones en estas materias. Por el contrario, la negociación busca *identificar intereses comunes y generar opciones que promuevan eficiencia y seguridad*, preservando la última decisión administrativa en lo que corresponde a la implementación de políticas de capacitación, prevención de riesgos y modernización tecnológica. De este modo, la mesa de negociación se concibe como un espacio de concertación y no como una limitación a los derechos privativos de la ACP.

En relación con la coexistencia de disputas bajo dichos Artículos 102.2 y 102.3, la JRL subraya que no se configura duplicidad procesal ni pérdida de objeto, toda vez que cada mecanismo responde a un objeto normativo distinto:

la negociación intermedia, Artículo 102.2 de la citada Ley, se activa frente a decisiones implementadas que alteren condiciones de empleo en más que de poca importancia, mientras que la negociación basada en intereses, Artículo 102.3, se dirige a proyectos, métodos y tecnologías antes de su consolidación. La eventual simultaneidad de ambas vías no genera conflicto, sino que asegura que los distintos aspectos de una misma situación puedan ser abordados con el procedimiento adecuado conforme al marco normativo especial del Canal.

Finalmente, es importante señalar la necesaria existencia de un equilibrio entre los intereses de la ACP en garantizar la seguridad, modernización y continuidad operativa del Canal y los intereses de los trabajadores en preservar condiciones adecuadas de empleo. La negociación en base a intereses, al exigir que las opciones generadas promuevan simultáneamente la eficiencia operacional, el servicio al usuario, la productividad y la calidad del ambiente laboral, constituye un instrumento que materializa dicho equilibrio.

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 NEGOCIABLE, bajo el método de negociación en base a intereses (NBI), el proyecto de evaluación del uso de cabos de fibra sintética en las locomotoras, por tratarse de un proyecto de trabajo que involucra tecnología, medios y métodos para desempeñar un trabajo (evaluación del reemplazo de cables de acero por cabos de fibra sintética en locomotoras).

ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la Autoridad del Canal de Panamá y al Representante Exclusivo que instalen la mesa para NBI dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión, para:

- a) Plantear la(s) cuestión(es) específica(s) y acordar el estándar de evaluación, conforme al Artículo 65.1 del Reglamento de Relaciones Laborales.
- b) Generar opciones y sustentar cómo promueven necesariamente los fines del Artículo 102.3 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (calidad/productividad; servicio al usuario; eficiencia operacional; ambiente laboral), conforme a los Artículos 64 y 65.2 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.
- c) Evaluar/combinar opciones para buscar consenso de solución, conforme al Artículo 65.3 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP.

ARTÍCULO TERCERO: FIJAR el término de negociación que tendrá una duración máxima de cuarenta (40) días calendario contados desde la instalación de la mesa, prorrogable por acuerdo de las partes, de conformidad con el Artículo 67 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

ARTÍCULO CUARTO: RECONOCER a cualquiera de las partes el derecho de solicitar un facilitador ante esta Junta de Relaciones Laborales para asistir el proceso de negociación basada en intereses, conforme al Artículo 68 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. De presentarse, la Junta de Relaciones Laborales designará al facilitador en el menor tiempo posible.

ARTÍCULO QUINTO: DISPONER que, de no lograrse solución dentro del término del Artículo 67 del Reglamento de Relaciones Laborales de la

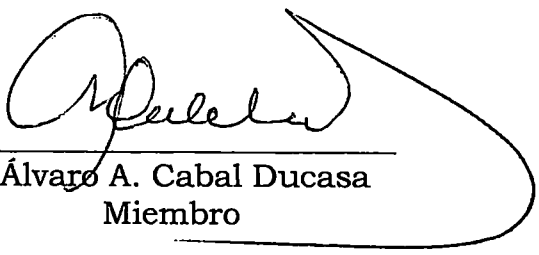
Autoridad del Canal de Panamá, las partes contarán con un término común de siete (7) días calendario para solicitar a esta Junta de Relaciones Laborales la resolución del estancamiento. Presentada la solicitud en tiempo, la Junta de Relaciones Laborales resolverá en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días calendario, conforme al Artículo 69 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. La presentación oportuna de la solicitud suspenderá la implementación del cambio, siempre que no se afecte negativamente el funcionamiento eficiente y seguro del Canal (Artículo 70 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá). En caso de conflicto sobre la necesidad imperante del cambio, decidirá la Junta de Relaciones Laborales.

ARTÍCULO SEXTO: RECHAZAR la solicitud de “Pérdida del objeto Litigioso”, por ser improcedente e incompatible con lo dispuesto en el Artículo 102.3 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

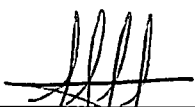
Fundamento de Derecho: Artículos 100 a 102 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Capítulo IV, Artículos 66 a 70 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá. Artículo 11 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales. Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, Acuerdo N°70 de 13 de julio de 2020 de la Junta de Relaciones Laborales.

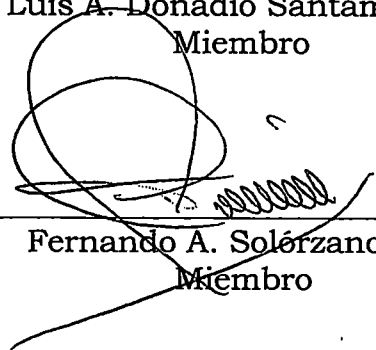
Notifíquese y cúmplase,

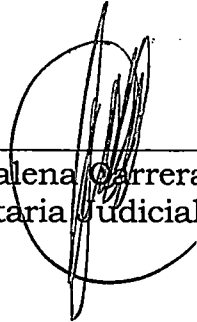

Rodolfo E. Stanzola Sierra
Miembro Ponente


Álvaro A. Cabal Ducasa
Miembro


Luis A. Donadio Santamaría
Miembro


Ivonne Durán Rodríguez
Miembro


Fernando A. Solórzano A.
Miembro


Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial