



JUNTA DE RELACIONES LABORALES

de la Autoridad del Canal de Panamá

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, cuatro (4) de febrero de dos mil veintiséis (2026).

DECISIÓN N°12/2026

Por la cual se resuelve Denuncia de Incumplimiento INC-01/24 de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023 presentada por Panama Area Metal Trades Council contra la Autoridad del Canal de Panamá.

I. FUNDAMENTO LEGAL

La Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), en su Artículo 111 crea la Junta de Relaciones Laborales (en adelante JRL) para promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales y resolver conflictos laborales que sean de su competencia.

Por su parte, el numeral 6 del Artículo 115 de la Ley Orgánica de la ACP le permite a la JRL, a su discreción y para la mejor ejecución de sus funciones, solicitar al juzgado pertinente el cumplimiento de sus decisiones, luego de agotar el procedimiento establecido en el Acuerdo N°54 de 6 de junio de 2013 por el cual se aprueba el Reglamento de Denuncias por incumplimiento de cualquier fallo, indemnización u orden temporal de prohibición dictada por la JRL, que le permite escuchar a las partes y decidir si es o no viable solicitar el cumplimiento forzoso al Juzgado de Circuito competente, según el numeral 14 del último párrafo del Artículo 159 del Código Judicial de la República de Panamá.

Mediante fallo de 27 de mayo de 2022 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se refirió a la figura del desacato señalando lo siguiente:

... que el Desacato por su naturaleza, no constituye un instrumento de ejecución de una Decisión Judicial, sino que busca constatar el incumplimiento de la misma, e imponer las sanciones correspondientes en dicho caso.

Más adelante, expuso la CSJ que:

En virtud de ello, esta Corporación de Justicia estima que, el Juez Natural para conocer de la Querella por Desacato bajo examen, la cual ha sido presentada dentro de una Denuncia por Práctica Laboral Desleal cuya Decisión final se encuentre ejecutoriada, es la Junta de Relaciones Laborales...

Todo lo anterior faculta a esta JRL para conocer y decidir la presente denuncia por incumplimiento de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023, que fue emitida por la JRL.

II. DE LOS ANTECEDENTES DE LA DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO.

El día 19 de octubre de 2023, el señor Ricardo Basile, Secretario de Defensa de Panama Area Metal Trades Council (en lo sucesivo PAMTC), presentó ante la JRL denuncia y solicitud de declaración de incumplimiento de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023, dictada por la JRL dentro del proceso N°PLD-43/19.

El día 16 de octubre de 2023 se efectuó el sorteo de casos entre los miembros de la JRL, quedando asignada la señora Lina A. Boza A. como miembro ponente del caso INC-01/24, lo cual fue comunicado a las partes (ACP y PAMTC) mediante las notas JRL-SJ-23/2024 y JRL-SJ-24/2024 de 23 de octubre de 2023, respectivamente (fs.29 a 32).

El día 31 de octubre de 2023, el apoderado de la ACP, licenciado Ramón E. Salazar B., presentó escrito de contestación (fs.35-40).

Mediante Resuelto N°63/2024 de 15 de abril de 2024, la JRL resolvió programar la audiencia para ventilar la denuncia por incumplimiento, para el día 18 de junio de 2024 en las oficinas de la JRL (f.45).

Mediante Decreto Ejecutivo N°1 de 28 de diciembre de 2023, publicado en la Gaceta Oficial N°29942-A de 3 de enero de 2024, el licenciado Rodolfo Ernesto Stanziola Sierra reemplazó a la señora Lina A. Boza A. como miembro de la JRL, por lo que el licenciado Stanziola asumió la ponencia del caso de denuncia de incumplimiento de la Decisión No.19/2023 de 27 de abril de 2023, identificado como INC-01/24.

Que considerando que la designación del licenciado Stanziola fue previo a la fecha de la audiencia programada, mediante Resuelto No.88/2024 de 31 de mayo de 2024 se reprogramó dicha audiencia para el 8 de agosto de 2024 (cfr. f.50).

La audiencia fue celebrada el día 8 de agosto de 2024 con la representación de las partes, ACP y PAMTC (f.73), cuya transcripción se encuentra de fojas 86 a 99 del expediente INC-01/24.

III. DE LA DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO PRESENTADA POR PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC).

El señor Ricardo Basile, en su condición de Secretario de Defensa de la organización sindical PAMTC, presentó ante la JRL denuncia por incumplimiento de la Decisión No.19/2023 de 27 de abril de 2023, dictada por la JRL dentro del proceso de práctica laboral desleal identificado como PLD-43/19, interpuesta contra la ACP.

El denunciante indicó que mediante la referida Decisión N°19/2023 la JRL declaró probada la comisión de prácticas laborales desleales por parte de la ACP, relacionadas con la implementación del cambio de estación de reporte de los arqueadores, de Balboa a la Calzada de Amador.

Manifestó PAMTC que, pese a que el tema se encontraba en proceso de negociación, la ACP procedió a implementar el cambio de estación de reporte, ejecutando de manera unilateral una modificación en las condiciones de empleo de los trabajadores, sin que dicho cambio hubiese sido negociado con el representante de los trabajadores.

Señaló el denunciante que dicha actuación constituyó un desconocimiento de lo ordenado por la JRL. En tanto, a su juicio, la Decisión N°19/2023 estableció que la ACP debía abstenerse de incurrir en la conducta declarada ilegal, lo cual no ocurrió, según indicó, al haberse materializado el cambio mientras las negociaciones se encontraban en curso.

Además, el denunciante expuso que la implementación del cambio de estación de reporte en las circunstancias descritas interfirió con el ejercicio de los derechos sindicales y produjo efectos en las condiciones de empleo de los trabajadores, manteniendo la situación que fue objeto de pronunciamiento en el proceso PLD-43/19.

Con base en lo anterior, el denunciante solicitó a la JRL que declare el incumplimiento de la Decisión No.19/2023 de 27 de abril de 2023 por parte de la ACP y que se adopten las medidas correspondientes, conforme al procedimiento de denuncias por incumplimiento previsto en el Acuerdo N°54 de 6 de junio de 2013.

Dentro de la denuncia de incumplimiento de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023 el denunciante solicitó como remedios, expresamente, los siguientes:

1. Que la JRL resuelva la presente denuncia declarando que la ACP incumplió, desobedeció y no acató lo ordenado por la JRL en la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023 dentro de la denuncia identificada como PLD-43/19.
2. Que la JRL resuelva la presente denuncia declarando que la ACP se encuentra en desacato, debido al incumplimiento de lo que le fue ordenado en la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023.
3. Que la JRL remita el expediente al Juzgado de Circuito Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá en turno y le solicite a este que ordene a la ACP:
 - El cumplimiento de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023.
 - Resarcir económicamente a todos los arqueadores por todos los gastos y pérdidas económicas y monetarias en los que estos han incurrido y que estos han sufrido como consecuencia del incumplimiento, por parte de la ACP, de detener la implementación del cambio en la estación de reporte de los arqueadores, de Balboa a la Calzada de Amador.

IV. DE LA CONTESTACIÓN A LOS CARGOS PRESENTADA POR LA ACP.

El apoderado judicial de la ACP, licenciado Ramón E. Salazar B., manifestó que la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023, dictada dentro del proceso identificado como PLD-43/19, fue objeto de recurso de apelación presentado por la ACP el día 9 de mayo de 2023, el cual fue admitido por la JRL, en efecto devolutivo, mediante Resolución N°47/2023 de 12 de junio de 2023, recurso que fue oportunamente sustentado y que se encuentra pendiente de decisión por parte de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Sostuvo que la referida Decisión N°19/2023 no contiene una orden expresa que disponga detener la implementación del cambio de estación de reporte de los arqueadores de Balboa a la Calzada de Amador, por lo que, a su criterio, no existe una orden clara, precisa y ejecutable cuyo incumplimiento pueda ser objeto de una denuncia de esta naturaleza. En ese sentido, indicó que la denuncia presentada por PAMTC se fundamenta en una interpretación que no se desprende del contenido de la parte resolutive de la decisión, al pretender atribuirle efectos que no fueron expresamente ordenados por la JRL.

Afirmó que la ACP no ha incurrido en desacato, toda vez que dicho supuesto requiere la existencia de una orden concreta cuya ejecución haya sido desatendida, lo cual, según expuso, no ocurre en el presente caso, al no haberse dispuesto en la Decisión N°19/2023 una obligación específica de suspender la implementación del cambio de estación de reporte.

En cuanto a la solicitud de resarcimiento económico formulada por el denunciante, señaló que dicha pretensión no fue ordenada en la Decisión N°19/2023 y que, en todo caso, no resulta procedente dentro del procedimiento de denuncia por incumplimiento regulado en el Acuerdo N°54 de 6 de junio de 2013, de la JRL.

Finalmente, el apoderado de la ACP solicitó a la JRL que declare que la ACP no ha incumplido la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023, que niegue las pretensiones del denunciante y que se ordene el archivo del expediente.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

Una vez cumplidas todas las etapas procesales y encontrándose el caso en comento en estado de resolver, corresponde a la JRL determinar si la ACP ha incumplido una obligación clara, expresa, vigente y exigible contenida en la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023 (caso PLD-43/19), en particular, si dicha decisión ordenó detener, suspender o revertir la implementación del cambio de estación de reporte de los arqueadores.

La presente actuación corresponde a un proceso de incumplimiento. En este tipo de trámite, el análisis se limita a: (I) Constatar la existencia de un mandato expreso y específico en la parte resolutive; (II) Verificar que dicho mandato sea actualmente exigible; y (III) Determinar si la conducta atribuida constituye una inejecución objetiva del mandato, sin necesidad de interpretaciones extensivas. No corresponde reabrir el debate de fondo del proceso original ni conceder remedios distintos a los expresamente otorgados.

Aun cuando el denunciante describa hechos que, en abstracto, podrían ser valorables en otro cauce procedimental, en este trámite la JRL únicamente está habilitada para constatar el cumplimiento o incumplimiento de un mandato expreso contenido en el resolutivo de la decisión cuya ejecución se reclama.

La presente actuación corresponde a un proceso de incumplimiento. En este tipo de trámite, el análisis se limita a verificar la existencia de un mandato concreto contenido en una decisión previa de la JRL y si dicho mandato ha sido o no cumplido. No corresponde reabrir el debate de fondo del proceso original ni conceder remedios distintos a los expresamente otorgados.

En audiencia, las partes expusieron sus alegatos y sustentaron sus posiciones. El denunciante (PAMTC) sostuvo que la Decisión N°19/2023 debía entenderse como una orden para detener la implementación del cambio de estación de reporte de los arqueadores (de Balboa a Calzada de Amador).

Por su parte, la ACP alegó que la Decisión N°19/2023 no ordenó detener ni revertir dicho cambio, sino que declaró probada una práctica laboral desleal y dispuso una obligación de abstención hacia el futuro respecto de las conductas previstas en el Artículo 108 (numerales 1 y 8), además de negar los remedios solicitados y ordenar el archivo del expediente. En consecuencia, la cuestión a decidir se circunscribe a determinar si existe un mandato expreso, específico y exigible de detener o revertir el cambio, susceptible de ejecución por la vía de incumplimiento.

En un proceso de incumplimiento, la JRL debe atender prioritariamente al contenido resolutivo de la decisión cuya ejecución se pretende. De lo incorporado al expediente y del debate de audiencia se desprende que el resolutivo de la Decisión N°19/2023 dispone, en lo esencial: (I) Declarar probada la comisión de práctica laboral desleal; (II) Ordenar a la ACP abstenerse en lo futuro de incurrir en las conductas descritas en los numerales 1 y 8 del Artículo 108 de su Ley Orgánica; (III) Negar los remedios solicitados; y (IV) Ordenar el archivo del expediente.

Una orden de “abstenerse en lo futuro” opera de manera prospectiva y no equivale, por sí sola, a un mandato de retrotraer actos ya ejecutados, revertir una medida implementada o restituir condiciones previas, lo cual requiere disposición expresa en la parte resolutive.

Conforme a lo anterior, no consta que la Decisión N°19/2023 haya ordenado de forma expresa a la ACP detener, suspender, revertir o dejar sin efecto la implementación del cambio de estación de reporte. Por tanto, no es posible declarar incumplimiento por la no ejecución de un remedio que no fue especificado en la parte resolutive.

En consecuencia, si no existe una orden concreta que ejecutar, por ejemplo, “detener”, “suspender”, “revertir” o “dejar sin efecto” el cambio de estación de reporte, no se configura el presupuesto básico para constatar desacato, pues no puede verificarse la inejecución de un mandato inexistente en el decisorio.

Aceptar la pretensión del denunciante en los términos solicitados implicaría incorporar un remedio no contenido en el decisorio de la Decisión N°19/2023, lo cual excede la finalidad del trámite de incumplimiento. Si una parte estima que una decisión omitió un pronunciamiento o remedio, existen vías procesales idóneas para solicitar aclaración, corrección o complementación conforme a las reglas aplicables; sin embargo, este proceso no es el cauce para modificar o ampliar el alcance ejecutable de una decisión firme.

Por todo lo expuesto y en uso de sus facultades legales y reglamentarias, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que NO se ha acreditado el incumplimiento de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023 (caso PLD-43/19) por parte de la Autoridad del Canal de Panamá, al no existir en dicha decisión un mandato expreso y exigible de detener o revertir el cambio de estación de reporte de los arqueadores.

ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR la solicitud de declarar a la Autoridad del Canal de Panamá en desacato; y NEGAR cualquier medida de ejecución que implique imponer un remedio no contenido en la parte resolutive de la Decisión N°19/2023 de 27 de abril de 2023.

ARTÍCULO TERCERO: NEGAR la remisión del expediente al Juzgado de Circuito Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá; y NEGAR las solicitudes de resarcimiento de costos, gastos y perjuicios, por no configurarse incumplimiento.

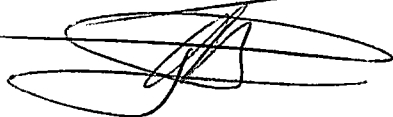
Fundamento de Derecho: Artículos 114 y 115 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Acuerdo N°54 de 6 de junio de 2013 y Acuerdo N°59 de 5 de diciembre de 2016 de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

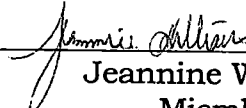
Notifíquese y cúmplase,


Rodolfo Stanziola Sierra
Miembro Ponente


Álvaro A. Cabal Ducasa
Miembro


Luis Donadio Santamaría
Miembro


Juan A. Solís Batista
Miembro


Jeannine Williams
Miembro


Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial