

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

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

DECISIÓN No.17/2026

**Denuncia por Práctica Laboral Desleal No.PLD-02/25
presentada por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC)
contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**

I. ANTECEDENTES DEL CASO

El día 27 de noviembre de 2024, el sindicato Panama Area Metal Trades Council (en lo sucesivo PAMTC), a través del señor Ricardo Basile, Secretario de Defensa, presentó una denuncia por práctica laboral desleal, con fundamento en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (en lo sucesivo Ley Orgánica de la ACP), la cual fue identificada como PLD-02/25.

Recibida la denuncia, fue sometida al reparto correspondiente el día 3 de diciembre de 2024, siendo asignada a la licenciada Iyonne Durán Rodríguez como miembro ponente del caso (f. 51), y así les fue comunicado a ambas partes mediante las notas JRL-SJ-61/2025 y JRL-SJ-62/2025 de 3 de diciembre de 2024 (fs. 52-53).

Luego de cumplidos los trámites de adjudicación y traslado, en fecha 5 de diciembre de 2024, según consta en informe secretarial, se iniciaron las diligencias de investigación de las que trata la Sección Tercera del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales de la JRL (en lo sucesivo Reglamento de PLD) y se dejó constancia de la culminación de la fase de investigación el 17 de enero de 2025 (f. 119).

Mediante nota CHR-25-142 fechada 30 de diciembre de 2024, la licenciada Jana M. Allen, gerente encargada de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos de la ACP, remitió a esta JRL la postura de la Administración (fs. 57-62).

Surtidos los trámites anteriores, la JRL resolvió admitir la denuncia identificada como PLD-02/25 contra la ACP, tal como consta en la Resolución No.35/2025 de 7 de marzo de 2025 (fs. 121-127).

El día 27 de marzo de 2025, el licenciado Juan Nicolás Constantakis P. presentó poder especial conferido por el representante legal de la ACP para actuar como apoderado en el proceso arriba enunciado. Conjuntamente presentó escrito de contestación a los cargos (fs. 131-148).

Mediante Resuelto No.60/2025 de 31 de marzo de 2025, la JRL programó la fecha de audiencia para ventilar la denuncia por práctica laboral desleal PLD-02/25 para el día 15 de mayo de 2025 (fs. 151-152), la cual fue reprogramada para el 22 de mayo de 2026, según consta en el Resuelto No.63/2025 de 3 de abril de 2025 (f.154).

De conformidad con lo que establece el artículo 28 del Reglamento de PLD y, antes de celebrarse el acto de audiencia programado, las partes PAMTC y ACP remitieron a esta JRL sus respectivos escritos de intercambio de pruebas, a saber, de fojas 156-160 y 161-163, en tiempo oportuno.

El día 7 de mayo de 2025, el licenciado Juan Constantakis presentó escrito de Solicitud de Decisión Sumaria y la suspensión de la audiencia programada para el 15 de mayo de 2025, el cual consta de fojas 167 a 179 del expediente.

Mediante Resuelto No.78/2025 de 12 de mayo de 2025 se le dio traslado al PAMTC de la Solicitud de Decisión Sumaria y suspensión de la audiencia en el caso PLD-02/25 para que presentara su conformidad u oposición a dicha solicitud.

El PAMTC, en tiempo oportuno, presentó escrito de oposición a la solicitud de decisión sumaria y solicitó que la petición fuese desestimada y rechazada (fs. 186-188).

El día 19 de mayo de 2025, mediante Resuelto No.81/2025, en la denuncia por práctica laboral desleal PLD-02/25 presentada por el PAMTC en contra de la ACP, la JRL resolvió:

“ARTÍCULO ÚNICO: RECHAZAR la solicitud de decisión sumaria presentada por el apoderado judicial de la Autoridad del Canal de Panamá en el caso de la denuncia por práctica laboral desleal identificada como PLD-02/25.”

Durante los días 22 de mayo y 12 de junio de 2025 se llevó a cabo la audiencia programada en las instalaciones de la Junta. Estuvieron presentes los miembros Fernando Solórzano, Rodolfo Stanziola, Álvaro Cabal, Luis Donadio y la miembro ponente Ivonne Durán Rodríguez. La representación del PAMTC fue llevada por el señor Ricardo Basile y la representación de la ACP por el licenciado Juan Constantakis.

En la fase de audiencia, las partes presentaron sus alegatos iniciales, se agotó la fase probatoria y finalmente sustentaron sus alegatos finales, tal como consta en las transcripciones incorporadas al expediente visibles a folios 210-255.

Por efectos del Decreto Ejecutivo No.323 de 15 de diciembre de 2025, fue designado el ingeniero Juan Antonio Solís Batista en reemplazo de la licenciada Ivonne Durán Rodríguez como miembro de la Junta de Relaciones Laborales, lo cual fue comunicado a las partes a través de las notas JRL-P-54/2026 y JRL-P-55/2026, ambas de 5 de enero de 2026, por lo cual se tiene al ingeniero Juan A. Solís B. como ponente del presente caso (fs. 257-258).

Cumplidas todas las fases procesales antes mencionadas, el expediente identificado como PLD-02/25 fue remitido al ponente para su decisión.

II. POSICIÓN DEL DENUNCIANTE (PAMTC)

El sindicato PAMTC señaló en su denuncia que el 19 de septiembre de 2024 la ACP notificó por escrito al punto de contacto designado del Representante Exclusivo de los Trabajadores No Profesionales sobre la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS) a los trabajadores de la División de INC que, por motivo de sus funciones, deben embarcar y desembarcar desde y hacia muelles y equipos flotantes. El Sindicato indicó que, en esa misma fecha,

solicitó a la ACP abrir un proceso de negociación intermedia, además de requerir información detallada sobre el nombre, título, grado y estación de reporte de todos los trabajadores afectados, con el propósito de formular una propuesta de acuerdo, de conformidad con la Sección 11.03 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales.

El PAMTC sostiene que la ACP respondió el 30 de septiembre de 2024 señalando que su carta de 18 de septiembre tenía como único fin informar y no iniciar negociación alguna.

Frente a lo anterior, el Sindicato envió nota el 2 de octubre de 2024, en la que manifestó su intención de presentar denuncia por práctica laboral desleal, explicando que la comunicación de la ACP sí se enmarcaba en el supuesto de negociación intermedia, y reiteró su solicitud de acogerse a los términos de la Sección 11.03, de la Convención Colectiva.

Agregó el denunciante que, pese a lo anterior, la ACP contestó el 10 de octubre de 2024 sin atender a lo solicitado y, posteriormente, aun cuando el Sindicato había presentado su propuesta específica de negociación el 16 de octubre de 2024, la ACP volvió a negarse expresamente a negociar el 22 de octubre de ese mismo año.

El PAMTC sostiene que la notificación de la ACP constituye un acto que afecta las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores de INC, ya que son ellos quienes deberán utilizar, transportar y custodiar los dispositivos siendo estos propiedad de la ACP. Sostiene que, al negarse a negociar, la Administración incumple lo previsto en la Sección 6.08 de la Convención Colectiva, en el numeral 1 del artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales y en el artículo 101 de la Ley Orgánica de la ACP, configurando así la causal de práctica laboral desleal establecida en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997.

El Sindicato considera que la ACP ha incumplido su obligación de negociar de buena fe y de respetar los acuerdos contenidos en la Convención Colectiva, al desconocer la naturaleza negociable del asunto relacionado con la asignación de los dispositivos de salvamento a los trabajadores de INC.

El Sindicato fundamenta su denuncia en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 (Ley Orgánica de la ACP), que establece como causal de PLD:

“Negarse a consultar y negociar con un sindicato sobre asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores”

Adicionalmente, el Sindicato sostiene que la ACP ha incumplido con lo dispuesto en:

El artículo 101 de la Ley Orgánica de la ACP, que ordena a la Administración negociar de buena fe con los Representantes Exclusivos.

El numeral 1 del artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales, que obliga a la ACP a emprender negociaciones con el sindicato con el objetivo de lograr acuerdos sobre condiciones de empleo negociables.

La Sección 6.08 de la Convención Colectiva, que establece la función del punto de contacto designado para recibir notificaciones de asuntos que afecten las condiciones de empleo.

El PAMTC sostiene que:

1. La ACP, al notificar sobre la asignación de los DIS, reconoció tácitamente que se trataba de un asunto que afecta directamente las condiciones de trabajo, pues los empleados deben hacerse responsables de portar, trasladar y custodiar los equipos.
2. La negativa posterior de la ACP a negociar, alegando que su comunicación era meramente informativa, constituye una contradicción y una violación del deber de negociar de buena fe.
3. La ACP incumplió su obligación legal y contractual de consultar y negociar sobre cambios que impactan a la unidad negociadora, desconociendo la finalidad de las normas de protección sindical.
4. La conducta de la ACP se enmarca claramente en la causal de PLD, por lo que debe declararse que la ACP se negó a negociar de buena fe con el sindicato.

En conclusión, el Sindicato considera que la ACP incumple su obligación de respetar la Convención Colectiva y la Ley Orgánica, al negarse a reconocer el carácter negociable del asunto relacionado con la asignación de los dispositivos de salvamento a los trabajadores de INC.

Con fundamento en lo expuesto, el PAMTC solicita a la Junta de Relaciones Laborales:

1. Declarar que la ACP cometió una práctica laboral desleal.
2. Ordenar a la ACP iniciar una negociación intermedia con el sindicato sobre los asuntos notificados en la carta de 18 de septiembre de 2024, relativos a la asignación de dispositivos de salvamento a los trabajadores de INC.
3. Ordenar a la ACP no volver a incurrir nuevamente en este tipo de prácticas.
4. Ordenar a la ACP publicar la Decisión de la Junta que resuelva la denuncia, durante un período de un año, por todos los medios de difusión institucionales y electrónicos disponibles.
5. Ordenar a la ACP el pago de los costos, gastos y honorarios de abogado o apoderado judicial que el sindicato contrate para la tramitación de la presente denuncia.

III. POSICIÓN DE LA DENUNCIADA (ACP)

Manifiesta la ACP que la denuncia identificada como PLD-02/25, interpuesta por el sindicato Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), se fundamenta en la interpretación equivocada de una nota remitida por la Administración el 18 de septiembre de 2024, mediante la cual se comunicó al Representante Exclusivo

de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales, a través de su punto de contacto designado, la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS) para el personal de la División de INC. Según el denunciante, dicha comunicación configuraba un acto de negociación intermedia y la negativa de la ACP a negociar constituía una práctica laboral desleal.

Señala la ACP que la nota de 18 de septiembre fue emitida en cumplimiento de las normas de seguridad marítima 2600SEG-305 y 2600SEG-306, relacionadas con el embarque y desembarque seguro y los dispositivos de salvamento, respectivamente, y tenía el carácter exclusivo de información, no de notificación bajo el marco de la Sección 11.03 de la Convención Colectiva. Destaca que antes de su emisión se evaluaron los efectos de la medida, concluyendo que no existían cambios adversos ni desmejoras en las condiciones de trabajo; al contrario, el uso de los dispositivos reforzaba la seguridad del personal.

La ACP expone que, pese a esa aclaración, el Sindicato envió nota el 19 de septiembre de 2024, interpretando la comunicación como un inicio de negociación intermedia y reiteró esa posición en carta de 2 de octubre de 2024, en la cual condicionó cualquier reunión a que fuese en el marco de negociación, lo cual, a juicio de la Administración, contradice la buena fe que debe regir las relaciones laborales. Posteriormente, el sindicato presentó una propuesta específica de negociación el 16 de octubre de 2024, que fue respondida por la ACP el 22 de octubre de 2024, reiterando que el tema no era negociable al tratarse de una disposición de seguridad obligatoria.

La denunciada sostiene que la causal invocada por el Sindicato, numeral 5 del artículo 108 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 (Ley Orgánica de la ACP), referida a la negativa a consultar y negociar de buena fe con un sindicato, no se configura en este caso, pues nunca existió un escenario de negociación. Afirma que el PAMTC convierte una simple nota informativa en un supuesto proceso de negociación intermedia para alegar una práctica laboral desleal, lo que desnaturaliza el verdadero alcance de la comunicación realizada.

Agrega la ACP que el artículo 101 de la Ley Orgánica no obliga a negociar cualquier asunto comunicado al Sindicato, sino que establece que cuando exista un proceso de negociación, éste debe llevarse de buena fe. De igual forma, el artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales se refiere a obligaciones durante un proceso ya iniciado de negociación, lo que es distinto a considerar que toda comunicación genera por sí sola un deber de negociar.

La Administración recalca que la implementación de los DIS responde a un imperativo de seguridad derivado de la normativa interna y de obligaciones internacionales relacionadas con la neutralidad y seguridad del Canal. Por tanto, no implica desmejoras ni pérdida de condiciones de empleo, ni constituye un tema negociable bajo la Convención Colectiva.

En consecuencia, la ACP concluye que la denuncia del PAMTC carece de fundamento, tanto en los hechos como en el derecho, y solicita a la Junta de Relaciones Laborales desestimar la denuncia y rechazar los remedios pretendidos por el sindicato, incluyendo la orden de iniciar negociación intermedia, la publicación de la decisión y el pago de honorarios de abogado, por no estar contemplados en la normativa aplicable.

IV. CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES

La presente denuncia por práctica laboral desleal presentada por la organización sindical PAMTC en contra de la ACP tiene por objeto determinar si la conducta atribuida a la Administración configura la causal prevista en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, consistente en negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige dicha disposición.

De allí que el análisis de esta Junta se circunscribe estrictamente a la causal invocada, y si concurren los presupuestos jurídicos que permitan concluir que existía una obligación legal de negociación y que, frente a dicha obligación, la ACP incurrió en una negativa contraria al deber de buena fe.

Para tales efectos, resulta necesario interpretar, de manera sistemática, los artículos 102 y 108 de la Ley Orgánica, en concordancia con las disposiciones pertinentes de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales.

Dado que el asunto planteado gira en torno a la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS), adoptada por la ACP, corresponde determinar si dicha medida constituye una materia sujeta a negociación conforme al artículo 102.2 de la Ley Orgánica, esto es, si se trata de la implementación de una decisión administrativa que haya generado una afectación adversa más que de poca importancia en las condiciones de trabajo, precisando la JRL, que esta determinación se hace únicamente con relación al establecimiento de los presupuestos que configuran la causal invocada, dado que solo en caso de verificarse la existencia de una materia legalmente negociable podría analizarse si la actuación de la ACP configura una negativa a negociar contraria al deber de buena fe previsto en el numeral 5 del artículo 108.

Asimismo, corresponde precisar que la carga de acreditar los presupuestos fácticos que sustenten la configuración de la práctica laboral desleal recae en la organización denunciante PAMTC, debiendo demostrarse tanto la existencia de una materia sujeta a negociación conforme al artículo 102.2, como la negativa injustificada de la Administración frente a dicha obligación.

1. HECHOS RELEVANTES DEBIDAMENTE ACREDITADOS

Consta en autos que, mediante comunicación fechada 18 de septiembre de 2024, recibida en el sindicato el día 19 de septiembre de 2024, la ACP notificó al punto de contacto designado del Representante Exclusivo de los Trabajadores No Profesionales la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS) a determinados trabajadores de la División de Mantenimiento de Cauces de Navegación (INC). Dicho hecho se acredita con la comunicación visible a foja 7 del expediente.

Se encuentra igualmente acreditado que la referida comunicación hacía referencia al cumplimiento de las normas de seguridad marítima 2600SEG-305 y 2600SEG-306, circunstancia que consta expresamente en el documento antes citado. Copia de estas normas se encuentran incorporadas en el expediente (f. 84-108).

Consta en autos que, mediante nota de 19 de septiembre de 2024, el PAMTC solicitó a la Administración, solicitud de negociación de dicho cambio y solicitó se les facilitara el nombre, título, grado y estación de reporte de todos los

trabajadores de la Unidad Negociadora que serían afectados con dicho cambio. (f. 8, 9).

Se acredita que la ACP respondió mediante comunicaciones de 30 de septiembre de 2024, indicando al Sindicato que:

“En cuanto a su referencia a lo establecido en la sección 11.03 (a) de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales, Procedimiento para la negociación iniciada por la ACP, es mi interés aclararle que la intención de mi nota fechada 18 de septiembre de 2024, era informarle sobre la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS) en cumplimiento con las normas de seguridad 2600SEG-305, norma de seguridad marítima de embarque y desembarque seguro, y 2600SEG-306, norma de seguridad marítima de dispositivos y medios de salvamento para trabajos cerca o sobre el agua. En dicha nota se comunicó al Maritime Metal Trades Council (M/MTC) que se les estaría entregando DIS a los trabajadores de INC que, por motivo de sus funciones, requieren embarcar y desembarcar desde y hacia muelles y equipos flotantes. Además, se informó de las medidas que INC estaría implementando para el resguardo de estos dispositivos; que los trabajadores serían instruidos sobre el uso y cuidado de estos, así como la fecha prevista para su utilización. Previo al envío de mi nota, realizamos una evaluación sobre los efectos de asignar los DIS en mención y no encontramos que la decisión de utilizar estos equipos generará cambios adversos en las condiciones de trabajo de los trabajadores o vayan a desmejorarlas, consideramos que, al contrario, a través del uso de los DIS buscamos reforzar la seguridad de nuestros trabajadores al momento del embarque y desembarque, tal como lo señalan las normas de seguridad antes señaladas.” (f. 10)

Consta igualmente que mediante nota de 2 de octubre de 2024 (f. 32), el sindicato manifestó que la comunicación debía entenderse en el marco de la Sección 11.03 de la Convención Colectiva y solicitó iniciar negociación intermedia, reiterando dicha posición mediante nota de 16 de octubre de 2024. (f. 37-38)

Por otro lado, mediante notas de 10 de octubre (f. 35, 36) y 22 de octubre de 2024 (f. 39, 40) la ACP, se reiteró que el asunto no era negociable.

En la fase investigativa, el señor Ricardo Basile, en representación del PAMTC, manifestó que el impacto alegado consistía en la obligación de los trabajadores de utilizar, transportar y custodiar los dispositivos asignados (fs. 76-80).

Por su parte, el señor Gustavo Gómez, gerente de la División de Mantenimiento de Cauces y Navegación, declaró que los DIS fueron implementados como medida adicional de seguridad en el proceso de embarque y desembarque, señalando que los trabajadores ya contaban con dispositivos de seguridad para el ejercicio de sus funciones a bordo (fs. 109-114 y f. 228).

Asimismo, consta en autos que la Administración manifestó contar con la capacidad de asignar casilleros a todos los trabajadores a quienes se les hubiere asignado un dispositivo individual de salvamento, siempre que estos así lo requirieran, indicando que la modalidad voluntaria obedecía a criterios de conveniencia individual y operativa (fs. 109-114).

Durante la audiencia, el testigo Nicolás García indicó que algunos trabajadores deben caminar aproximadamente 400 metros para guardar los dispositivos asignados (f. 240).

Los hechos anteriores se declaran acreditados con fundamento en la prueba documental y testimonial incorporada al expediente y evacuada en audiencia, apreciada conforme al principio de preponderancia de la prueba aplicable en este tipo de procesos, de conformidad con el artículo 32, numeral 6 del Acuerdo 92 de 7 de octubre de 2022.

2. SOBRE LA NATURALEZA DE LA COMUNICACIÓN Y EL ALCANCE DE LA SECCIÓN 6.08 DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA

De los hechos acreditados se desprende que la ACP remitió comunicación fechada 18 de septiembre de 2024, recibida en el sindicato el día 19 de septiembre de 2024, dirigida al punto de contacto designado del Representante Exclusivo de los Trabajadores No Profesionales, mediante la cual informó la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS) a determinados trabajadores de la División de INC.

Corresponde determinar la naturaleza jurídica de dicha comunicación, a fin de establecer si la misma constituyó una notificación en el marco de una negociación intermedia o si tuvo carácter meramente informativo.

La Sección 6.08 de la Convención Colectiva establece lo siguiente:

SECCIÓN 6.08. NOTIFICACION AL RE Y RELACIONES CON LA ACP.

(a) Punto de contacto designado. El RE designará y notificará por escrito a la División de Administración de Relaciones Laborales y Reglamentos del punto oficial de contacto. El punto de contacto designado (PCD) será el punto de contacto inicial cuando la ley o esta convención colectiva estipulen que se le notifique al RE sobre asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de la unidad negociadora.

(b) Cuando la ACP se comunique con el RE sobre cualquier asunto, el punto de contacto designado, o su suplente, notificará a la ACP del nombramiento de un vocero único para que trate dicho asunto con la ACP. Este vocero será el único individuo con derecho a actuar en representación del RE en relación con dicho asunto, sea cual fuere el número de representantes del RE.

(c) Solo uno de los representantes del RE tendrá derecho de actuar en representación del RE al tratar con la ACP sobre cualquier asunto específico. La intención de esta disposición es asegurar que no se le obligue a la ACP a tratar con más de un representante del RE en un momento dado sobre cualquier asunto que pueda surgir entre las partes. La intención no es impedir el reemplazo de un representante sin autoridad para que actúe en representación del RE, por otro representante que sí tenga tal autoridad. La intención es impedir, sin embargo, que el RE o sus componentes rechacen cualquier acuerdo o entendimiento al cual las partes hayan llegado, alegando que la persona que ha actuado como representante del RE no tenía autoridad para comprometer al RE.

De lo anterior se desprende que el punto de contacto designado será el canal formal para recibir notificaciones sobre asuntos que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de la unidad negociadora. No obstante, dicha disposición regula el mecanismo de comunicación entre las partes y no define, por sí misma, el carácter negociable del asunto comunicado.

En este sentido es importante señalar que los aspectos concernientes al inicio de una negociación intermedia están pactados respectivamente en el artículo 11 del convenio colectivo el cual se lee así:

ARTÍCULO 11 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.

SECCION 11.02. INICIACIÓN DE LA NEGOCIACION INTERMEDIA.

...

SECCIÓN 11.03. PROCEDIMIENTO PARA LA NEGOCIACIÓN INICIADA POR LA ACP.

(a) La ACP dará previo aviso por escrito al RE, de conformidad con lo establecido en la sección 11.01, cuando el cambio afecte adversamente o signifique una desmejora o pérdida de una condición de empleo o de trabajo, a menos que dicho cambio tenga un efecto de poca importancia. Dicha notificación establecerá un período razonable para la respuesta del RE, normalmente de siete (7) días.

(b) La solicitud del RE para negociar incluirá sus propuestas de negociación específicas. La propuesta o propuestas deben estar directamente relacionadas a aspectos específicos y negociables de los temas propuestos por la ACP. Cuando no se incluyan las propuestas, el RE proporcionará dichas propuestas tan pronto como le sea práctico, aunque en un plazo no mayor de siete (7) días calendarios posteriores a la fecha de su solicitud para negociar.

(c)..."

En este contexto, resulta pertinente precisar que la Sección 11.01 de la Convención Colectiva establece que la ACP dará previo aviso por escrito al Representante Exclusivo cuando el cambio afecte adversamente o signifique una desmejora o pérdida de una condición de empleo o de trabajo, salvo que dicho cambio tenga un efecto de poca importancia, debiendo dicha notificación establecer un período razonable para la respuesta del RE, normalmente de siete (7) días.

La comunicación de 18 de septiembre de 2024 no estableció período alguno para respuesta del RE ni hizo referencia a apertura de negociación intermedia en los términos convencionales antes citados. Ello constituye un elemento relevante para determinar su naturaleza jurídica.

En ese sentido, no toda comunicación dirigida al punto de contacto designado genera automáticamente un proceso de negociación intermedia. La obligación de negociar, bajo el supuesto contenido en la Sección 11.03 (Negociación iniciada por la administración) surge únicamente cuando la Administración identifica que la medida adoptada encuadra en los supuestos que requieren notificación formal con apertura de término para respuesta.

Sin perjuicio de lo anterior, aprovecha esta Junta para puntualizar que resulta necesario que la Administración identifique de manera expresa y clara cuando una comunicación constituye apertura formal de negociación, a fin de evitar interpretaciones divergentes respecto a su alcance.

De las constancias del expediente se desprende que la ACP manifestó expresamente, en sus comunicaciones de 30 de septiembre, 10 de octubre y 22 de octubre de 2024, que la nota del 18 de septiembre tenía carácter informativo y que la asignación de los DIS respondía al cumplimiento de normas de seguridad marítima.

En consecuencia, la determinación sobre si dicha comunicación generaba o no obligación de negociación no depende únicamente del canal utilizado para su remisión, sino de la naturaleza y efectos de la medida administrativa adoptada, lo cual será examinado en el apartado siguiente.

3. EXISTENCIA DE UN ASUNTO SUJETO A NEGOCIACIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 102.2 DE LA LEY ORGÁNICA

Establecida la naturaleza de la comunicación, corresponde determinar si la medida adoptada por la Administración, consistente en la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS), constituye una materia sujeta a negociación conforme al artículo 102.2 de la Ley Orgánica de la ACP.

El numeral 2 del artículo 102 dispone que las negociaciones pueden versar sobre los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la Administración, así como sobre las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que dichas decisiones solo tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.

En el presente caso, no se discute que la asignación de los DIS constituye una decisión administrativa adoptada por la ACP, en consecuencia, el análisis no se centra en la competencia de la Administración para adoptar la medida, sino en determinar si su implementación generó una afectación adversa con un efecto de más que de “poca importancia” según prevé el artículo 102.2 de la Ley Orgánica.

De ello depende que la materia sea negociable, por tanto, es procedente el examen de si los hechos acreditados permiten concluir que la implementación de los DIS produjo una afectación adversa material en las condiciones de trabajo de los trabajadores involucrados de más que de poca importancia.

4. ANÁLISIS SOBRE LA AFECTACIÓN SUSTANCIAL EN LAS CONDICIONES DE EMPLEO

Conforme al artículo 102.2 de la Ley Orgánica, la obligación de negociar surge únicamente cuando la implementación de una decisión administrativa genera una afectación adversa de más que de “poca importancia” en las condiciones de trabajo. En consecuencia, corresponde determinar si, a la luz de la prueba incorporada al expediente, la asignación de los dispositivos individuales de salvamento (DIS) produjo una afectación adversa en las condiciones de empleo de los trabajadores involucrados.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado de manera consistente, que las afectaciones en las condiciones de trabajo deben analizarse en función de si la medida administrativa incide de manera concreta en el modo, tiempo o lugar de la prestación del trabajo y de la remuneración recibida a cambio.

“En este punto, debemos señalar que no se define, dentro de la Ley Orgánica de la ACP ni en sus reglamentaciones, qué debemos entender por condiciones de trabajo, por lo que consideramos preciso remitirnos a la definición brindada por los respetados autores Valverde y García Murcia[2], en su obra *Glosario de Empleo y Relaciones Laborales*, quienes indican que las condiciones de trabajo son *“aspectos del contenido del contrato de trabajo que se refieren al modo, tiempo y lugar de la prestación del trabajo y de la remuneración recibida a cambio”*. (cfr. fallo de 13 de mayo de 2024)

Por su parte, los tribunales federales administrativos estadounidenses, que aplicaron el hoy régimen laboral especial adoptado por la ACP han interpretado las “condiciones de trabajo” (concepto que no está definido en la Ley) como las condiciones que refieren a las circunstancias bajo las cuales el trabajo se ejecuta o se lleva a cabo (por ejemplo: ambiente de la oficina o del lugar de trabajo y las medidas de seguridad).

Las “condiciones de trabajo” refieren con mayor especificidad al ambiente o entorno físico y de procedimiento en el que los trabajadores ejecutan sus labores o funciones, tales como protocolos de seguridad y la carga de trabajo.

Dichos criterios constituyen un parámetro objetivo para determinar si existe una alteración relevante de las condiciones de empleo.

Bajo ese marco, corresponde examinar si la implementación de los DIS modificó el modo de ejecución de las funciones esenciales del cargo, el tiempo de prestación del servicio o el lugar donde este se desarrolla.

Del examen integral de la prueba documental y testimonial evacuada en autos, esta Junta advierte lo siguiente:

En cuanto al modo de prestación del servicio, no se acreditó modificación en las funciones esenciales del cargo: los trabajadores continúan desempeñando las mismas labores operativas para las cuales fueron contratados. La prueba testimonial del señor Gustavo Gómez (fs. 109-114 y f. 228) indicó que los trabajadores ya contaban con dispositivos de seguridad para el desempeño de sus funciones a bordo y que los DIS fueron implementados exclusivamente para el momento de embarque y desembarque, como medida adicional de protección. No

se probó alteración en la naturaleza del puesto, en las tareas asignadas, ni en las responsabilidades sustantivas del cargo.

En cuanto al tiempo de prestación del servicio, no se demostró extensión de jornada, generación de tiempo extraordinario ni modificación del horario laboral como consecuencia de la asignación de los DIS. Si bien el testigo Nicolás García (f. 240) señaló que algunos trabajadores deben caminar aproximadamente 400 metros para guardar el dispositivo, no se aportó prueba que demuestre que dicha circunstancia implique prolongación de la jornada o impacto en el tiempo efectivo de trabajo.

En relación con el lugar de prestación del servicio, no se probó traslado de estación de trabajo ni cambio permanente en el sitio donde se desarrollan las funciones. La alegación se limitó a la distancia existente entre el punto de desembarque y el lugar de resguardo del dispositivo, circunstancia que, por sí sola, no constituye modificación del lugar de trabajo.

El PAMTC sostuvo que la afectación radica en la obligación de utilizar, transportar y custodiar los dispositivos asignados. Sin embargo, del material probatorio no se desprende que dicha circunstancia haya implicado modificación en el modo de ejecución de las funciones esenciales del cargo, ni alteración en el tiempo de prestación del servicio, ni cambio en el lugar donde se desarrollan las labores. La prueba incorporada al expediente no acredita que el uso y resguardo de los dispositivos haya transformado la forma en que se ejecutan las tareas propias del puesto, extendido la jornada laboral o modificado la estación o área de trabajo asignada.

Asimismo, queda acreditado que la Administración manifestó contar con la capacidad de asignar casilleros a todos los trabajadores que lo soliciten, señalando que la modalidad voluntaria obedecía a criterios de conveniencia individual y operativa (fs. 109-114), sin que se haya demostrado negativa concreta frente a solicitud formal alguna.

Bajo el estándar de preponderancia de la prueba aplicable en este tipo de procesos, correspondía al denunciante acreditar que la medida administrativa produjo una afectación adversa real y significativa en los parámetros antes indicados. En este sentido en fallo de 13 de marzo de 2024, la Corte señala que:

“De igual manera, al analizar el numeral 2 del artículo 102 de la Ley N°19 de 1997, determinamos que resultan negociables aquellos procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la Administración de la Autoridad, a los que se refiere el artículo 100 de la precitada norma legal, siempre y cuando se traten de decisiones que conlleven auténticas o verdaderas afectaciones a las condiciones de trabajo de los trabajadores de una unidad negociadora.”

Del análisis de la prueba no se desprende que la asignación de los DIS haya generado una alteración sustancial en el modo, tiempo o lugar de prestación del servicio. En consecuencia, esta Junta concluye que la medida cuestionada no es de aquellas que tengan un efecto de más que de poca importancia” previsto en el artículo 102.2 de la Ley Orgánica.

5. SOBRE LA ALEGADA NEGATIVA A NEGOCIAR DE BUENA FE

El numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica establece como práctica laboral desleal la negativa a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, en los términos exigidos por la Ley.

No obstante, la obligación de negociar presupone la existencia de una materia legalmente negociable. En el régimen especial de la ACP, dicha obligación surge únicamente cuando concurren los supuestos previstos en el artículo 102 de la Ley Orgánica.

Habiéndose determinado en el apartado anterior que la asignación de los dispositivos individuales de salvamento no generó una afectación adversa de más que de “poca importancia” en el modo, tiempo o lugar de prestación del servicio, no se configura el presupuesto objetivo necesario para activar la obligación de negociación intermedia conforme al artículo 102.2.

En ese contexto, las comunicaciones de la ACP de fechas 30 de septiembre, 10 de octubre y 22 de octubre de 2024, mediante las cuales sostuvo que el asunto no era negociable, no constituyen una negativa contraria al deber de negociación de buena fe, sino la manifestación de una postura legal formalmente comunicada dentro de las normas aplicables sustentada en la interpretación de que la medida adoptada no encuadraba en los supuestos de ley que generan obligación de negociar.

Agotado el examen sustantivo sobre la existencia o no de una materia legalmente negociable en los términos del artículo 102 de la Ley Orgánica, esta Junta precisa que, cuando la Administración declara expresamente que un asunto no es negociable, el régimen especial de relaciones laborales de la Autoridad del Canal de Panamá contempla un mecanismo específico para que el Representante Exclusivo promueva ante esta instancia la correspondiente determinación de negociabilidad. La mera discrepancia respecto al carácter negociable de una medida administrativa no configura, por sí sola, una práctica laboral desleal. Para que se materialice la causal prevista en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica, resulta indispensable la existencia previa de una obligación jurídica clara y exigible de negociar, conforme al procedimiento establecido en la normativa aplicable.

En consecuencia, no se acredita la configuración de la conducta prevista en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica al no concurrir el presupuesto objetivo de obligación jurídica previa de negociar, exigido por las normas aplicables al caso bajo examen.

6. APLICABILIDAD DE LA CAUSAL PREVISTA EN EL NUMERAL 5 DEL ARTÍCULO 108 DE LA LEY 19 DE 1997

El numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá tipifica como práctica laboral desleal la negativa a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, en los términos exigidos por dicha Ley.

De la interpretación sistemática de los artículos 102 y 108 se desprende que la configuración de la causal invocada exige la concurrencia de los siguientes elementos:

- La existencia de una decisión administrativa susceptible de generar obligación de negociación conforme al artículo 102;
- La presencia de una afectación adversa de más que de “poca importancia”, cuando se trate de supuestos del numeral 2 de dicha norma; y
- Una negativa de la Administración frente a una obligación jurídica vigente de negociar.

En el presente caso, si bien se acreditó la existencia de una decisión administrativa consistente en la asignación de dispositivos individuales de salvamento (DIS), no se probó que su implementación haya generado una afectación sustancial en el modo, tiempo o lugar de prestación del servicio que active la obligación de negociación prevista en el artículo 102.2.

En ausencia de dicho presupuesto objetivo, no puede configurarse jurídicamente una negativa a negociar en los términos sancionados por el numeral 5 del artículo 108, toda vez que no existía obligación legal de negociación que pudiera ser incumplida.

En consecuencia, examinados los hechos acreditados y confrontados con el marco normativo aplicable, esta Junta concluye que no se configura la causal de práctica laboral desleal invocada por el PAMTC.

7. CONCLUSIÓN

Del análisis integral de los hechos acreditados, confrontados con las normas aplicables, esta Junta concluye que la asignación de los dispositivos individuales de salvamento (DIS) constituyó una medida administrativa adoptada por la ACP, orientada a reforzar la seguridad en el proceso de embarque y desembarque.

No se acreditó que la implementación de dicha medida haya generado una afectación adversa sustancial en el modo, tiempo o lugar de prestación del servicio de más que de “poca importancia” previsto en el artículo 102.2 de la Ley Orgánica.

En consecuencia, al no configurarse una materia legalmente sujeta a negociación intermedia, no surgía para la Administración la obligación jurídica de negociar en los términos alegados por el PAMTC, por lo que no se encuentra acreditada la existencia de una práctica laboral desleal en los términos establecidos en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

En mérito de lo antes expuesto la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

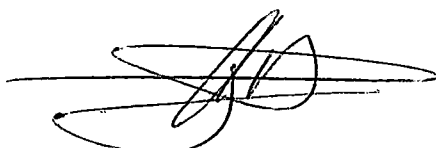
PRIMERO: DECLARAR que no se acreditó que la Autoridad del Canal de Panamá haya incurrido en la comisión de práctica laboral desleal descrita en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica dentro de la denuncia identificada como PLD-02/25.

SEGUNDO: NEGAR los remedios solicitados por la organización sindical PAMTC en esta denuncia.

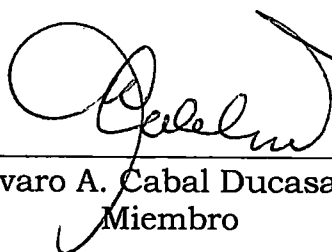
TERCERO: ORDENAR el archivo del expediente.

Fundamento de Derecho: Artículos 101, 102 y 108 (numeral 5) de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP; y la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales de la ACP, en sus secciones 6.08 y 11.03.

Notifíquese y cúmplase.



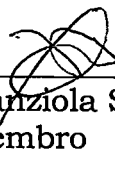
Juan A. Solís Batista
Miembro Ponente



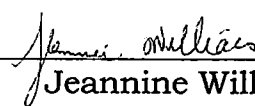
Álvaro A. Cabal Ducasa
Miembro



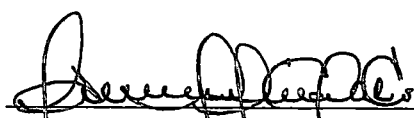
Luis Donadio Santamaría
Miembro



Rodolfo Stanziola Sierra
Miembro



Jeannine Williams
Miembro



Jenny A. Cajar Coloma
Secretaria Judicial Interina