



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

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, once (11) de septiembre de dos mil veintiséis (2026).

DECISIÓN N°36/2026

**Denuncia por Práctica Laboral Desleal N°PLD-12/25
presentada por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC)
contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**

I. ANTECEDENTES DEL CASO.

El día 9 de mayo de 2025, el sindicato Panama Area Metal Trades Council (en lo sucesivo PAMTC), a través del señor Ricardo A. Basile P., secretario de Defensa y delegado de Área, presentó denuncia por práctica laboral desleal con fundamento en los numerales 1, 5 y 8 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-12/25.

Recibida la denuncia, fue sometida al reparto correspondiente el día 13 de mayo de 2025, siendo asignado el licenciado Luis Antonio Donadio Santamaría como miembro ponente del caso (f.35), lo cual fue comunicado a ambas partes mediante las notas JRL-SJ-231/2025 y JRL-SJ-232/2025 de 13 de mayo de 2025 (fs.36-37).

Luego de cumplidos los trámites de adjudicación y traslado, en fecha 15 de mayo de 2025, 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), dejándose constancia de la culminación de dicha fase el día 14 de julio de 2025 (fs.41,102).

Surtidos los trámites anteriores, la JRL resolvió admitir la denuncia identificada como PLD-12/25 contra la ACP, tal como consta en la Resolución N°63/2025 de 19 de agosto de 2025 (fs.103-109).

El día 9 de septiembre de 2025, el licenciado Juan Nicolás Constantakis Protehiros presentó poder especial conferido por el representante legal de la ACP para actuar como apoderado dentro del proceso antes descrito, así como el escrito de contestación a los cargos y sus pruebas (fs.113, 114-261).

Mediante Resuelto N°121/2025 de 15 de septiembre de 2025, se programó una reunión previa para el 22 de octubre de 2025, en las instalaciones de la JRL, y se fijó fecha para la celebración de la audiencia para el día 30 de octubre de 2025 (cfr. fs.264-265).

Que mediante escrito recibido el día dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), el licenciado Juan Nicolás Constantakis Protehiros, en su

condición de apoderado especial de la ACP solicitó la suspensión de la audiencia programada para el día treinta (30) de octubre de dos mil veinticinco (2025), con fundamento en el artículo 23 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales.

Que, atendiendo dicha solicitud, mediante Resuelto N°123/2025 de dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinticinco (2025), la Junta dispuso suspender la audiencia inicialmente programada para el día treinta (30) de octubre de dos mil veinticinco (2025) y reprogramarla para el día once (11) de noviembre de dos mil veinticinco (2025), manteniendo la fecha prevista para la reunión previa (cfr. fs. 270-271).

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Denuncias por Prácticas Laborales Desleales, y antes de celebrarse el acto de audiencia programado, la ACP y el PAMTC remitieron a esta JRL sus correspondientes escritos de intercambio de pruebas, visibles a fojas 285-301 y 303-306, dentro del término oportuno.

El día 19 de noviembre de 2025 se celebró la reunión previa en las instalaciones de la JRL. Estuvieron presentes los miembros Ivonne Durán, Álvaro A. Cabal Ducasa, Rodolfo E. Stanziola S., Fernando A. Solórzano, y el miembro ponente Luis A. Donadio Santamaría. La representación del PAMTC fue ejercida por los señores Ricardo Basile y Manuel Barrios, y la representación de la ACP por el licenciado Juan Constantakis.

El día 2 de diciembre de 2025 se celebró la audiencia en las instalaciones de la JRL. Estuvieron presentes los miembros Ivonne Durán, Álvaro A. Cabal Ducasa, Fernando A. Solórzano, y el miembro ponente Luis A. Donadio Santamaría. La representación del PAMTC fue ejercida por los señores Ricardo Basile, Nicanor Villarreal y Manuel Barrios, y la representación de la ACP por el licenciado Juan Constantakis.

Durante dicha audiencia, las partes presentaron sus alegatos iniciales y se ratificaron de las pruebas presentadas. No obstante, al no contarse en ese momento con la mayoría de los testigos propuestos por las partes, el acto de audiencia fue suspendido, reprogramándose la continuación de la audiencia para el día 21 de enero de 2026, en las instalaciones de la JRL.

El día 21 de enero de 2026 se celebró la continuación de la audiencia en las instalaciones de la JRL. Estuvieron presentes los miembros Jeannine Williams, Juan Antonio Solís Batista, Álvaro A. Cabal Ducasa, Rodolfo E. Stanziola S., y el miembro ponente Luis A. Donadio Santamaría.

La representación del PAMTC fue ejercida por los señores Ricardo Basile y Nicanor Villarreal, y la representación de la ACP por el licenciado Juan Constantakis. Durante la misma se evacuó la fase probatoria y posteriormente las partes presentaron sus alegatos finales mediante escrito el 4 de febrero de 2026, tal como consta en las transcripciones incorporadas al expediente visibles a fojas 386-426.

Cumplidas todas las fases procesales antes mencionadas, el expediente identificado como PLD-12/25 fue remitido al ponente para su decisión.

II. POSICIÓN DEL DENUNCIANTE (PAMTC).

El sindicato PAMTC presentó denuncia por práctica laboral desleal contra la ACP con fundamento en los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, alegando que la Administración modificó unilateralmente diversas condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores que ocupan la posición de arqueadores NM-11 en el sector Pacífico o Balboa.

Según expone el denunciante, a partir del 9 de marzo de 2025, la ACP implementó cambios relacionados con la estación de reporte, el horario de trabajo, las funciones, los deberes y las responsabilidades de dichos trabajadores, sin haber notificado ni negociado previamente con el sindicato, pese a la obligación de hacerlo conforme a lo dispuesto en la Sección 11.03 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales.

El PAMTC sostuvo que la ACP creó e implementó una nueva asignación de trabajo identificada como CICO, la cual implicó el establecimiento de una nueva estación de reporte en el edificio 326 de Cocolí, ubicado en la provincia de Panamá Oeste, así como la adopción de tres nuevos horarios de trabajo, a saber: de 06:00 a 14:00 horas, de 14:00 a 22:00 horas y de 22:00 a 06:00 horas del día siguiente.

De acuerdo con el denunciante, esta nueva asignación también implicó cambios en las funciones y responsabilidades de los arqueadores NM-11 asignados a dicha unidad, quienes pasarían a organizar, planificar y distribuir las asignaciones de trabajo de los arqueadores que realizan labores de inspección a bordo de los buques que transitan por el Canal de Panamá, lo cual, según afirma el sindicato, corresponde a funciones propias de un supervisor arqueador NM-13.

El sindicato indicó que, como consecuencia de este cambio, los arqueadores NM-11 asignados a CICO pasarían a asignar trabajo a otros arqueadores del mismo nivel, alterando el esquema previo en el cual los trabajadores organizaban sus propios turnos o guardias en la bahía. Asimismo, señala que entre las nuevas responsabilidades asignadas a los arqueadores en CICO se incluyen funciones relacionadas con la autorización, solicitud y coordinación de la entrega del sustento alimenticio (merienda o box lunch) a los trabajadores que deban laborar más allá de su jornada regular, así como otras tareas que, según afirma el sindicato, son propias de supervisores arqueadores o de personal de control de tráfico marítimo, como la determinación de prioridades de inspección de los buques que arriban a las aguas del Canal.

El denunciante sostuvo que estos cambios no solo afectan a los trabajadores asignados a la función CICO, sino también al resto de los arqueadores NM-11 que realizan labores en la bahía, en la medida en que se modifican los controles de supervisión, ya que estos trabajadores pasarían a recibir instrucciones de otro arqueador NM-11 asignado a CICO, además de las instrucciones impartidas por los supervisores arqueadores NM-13. Según indica el sindicato, esta situación altera la forma en que previamente se organizaban las guardias y las asignaciones de trabajo en la bahía.

Durante sus alegatos iniciales en audiencia, el representante del PAMTC reiteró que la asignación identificada como CICO implicó cambios significativos en las condiciones de trabajo de los arqueadores NM-11, tanto para aquellos asignados directamente a dicha función como para quienes continúan laborando en la bahía. Señaló que la implementación de esta nueva asignación modificó el lugar de reporte, los horarios de trabajo y las responsabilidades operativas de los trabajadores, incorporando funciones relacionadas con la coordinación y distribución del trabajo que anteriormente no formaban parte de las tareas propias de los arqueadores de ese nivel.

El denunciante sostuvo además que la ACP ha señalado que las asignaciones al área CICO corresponden a traslados o asignaciones voluntarias producto de procesos competitivos de traslado horizontal; sin embargo, afirmó que, en la práctica, la Administración modificó descripciones de puesto, introdujo nuevas funciones y amplió el número de posiciones vinculadas a dicha asignación, lo cual, a su juicio, demuestra que los cambios no se limitaron a situaciones individuales, sino que constituyen una modificación más amplia en las condiciones de empleo de los arqueadores.

El sindicato sostuvo que estos cambios en las condiciones de empleo y de trabajo de los arqueadores no fueron notificados ni negociados previamente con el representante exclusivo, pese a que la ACP tiene el deber de hacerlo conforme a lo dispuesto en la Sección 11.03 de la Convención Colectiva, que establece la obligación de notificar por escrito al representante exclusivo antes de implementar decisiones o acciones que modifiquen o afecten con un efecto más que mínimo las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores.

En relación con la primera causal invocada, prevista en el numeral 1 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, el sindicato sostiene que la actuación de la ACP interfirió y restringió el derecho de los trabajadores a ser representados por el representante exclusivo, derecho reconocido en el numeral 6 del artículo 95 de dicha Ley, al modificar unilateralmente sus condiciones de empleo.

Respecto de la segunda causal, prevista en el numeral 5 del artículo 108 de la Ley Orgánica, el PAMTC sostiene que la ACP se negó a consultar y negociar de buena fe con el representante exclusivo, pese a la obligación establecida en el artículo 101 de la Ley Orgánica de la ACP y en el artículo 57 del Reglamento de Relaciones Laborales, al implementar los cambios antes descritos sin iniciar un proceso de negociación con el sindicato.

En cuanto a la tercera causal invocada, prevista en el numeral 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, el denunciante sostiene que la ACP incumplió diversas disposiciones contenidas en la Sección Segunda del Capítulo V de dicha Ley, particularmente aquellas relacionadas con el derecho del representante exclusivo a representar a los trabajadores y sus intereses, al modificar unilateralmente las condiciones de empleo de los arqueadores sin notificación ni negociación previa con el sindicato.

Con base en lo anterior, el PAMTC solicitó a la Junta de Relaciones Laborales que declare que la ACP incurrió en una práctica laboral desleal y que se ordenen, entre otras, las siguientes medidas: que la ACP se abstenga de incurrir nuevamente en este tipo de prácticas; que se deje sin efecto la asignación de

trabajo identificada como CICO aplicada a los arqueadores NM-11; que se publique la decisión que se emita en el presente proceso por diversos medios institucionales durante un período de un año; y que se ordene a la ACP pagar al sindicato los honorarios del abogado que este contrate para la tramitación de la presente denuncia.

III. POSICIÓN DE LA DENUNCIADA (ACP).

La ACP a través de su apoderado judicial, licenciado Juan Nicolás Constantakis Protehiros, presentó oportunamente escrito de contestación a los cargos formulados por el sindicato Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), solicitando a esta Junta que se declare que la ACP no incurrió en las prácticas laborales desleales denunciadas y que se ordene el archivo del expediente.

Como cuestión previa, la ACP señaló que los hechos que sustentan la presente denuncia también fueron planteados por el sindicato en el proceso identificado como INC-02/25, mediante el cual el PAMTC solicitó que se declarara el supuesto incumplimiento de lo ordenado por la Junta en la Decisión No.34/2022 dentro de la denuncia PLD-19/18. En ese sentido, sostuvo que el sindicato pretende ventilar los mismos hechos a través de dos procesos distintos ante la misma instancia, lo cual, a su juicio, genera incertidumbre procesal y resulta incompatible con el diseño normativo del régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá.

En cuanto al fondo de la denuncia, la ACP negó haber incurrido en las causales de práctica laboral desleal invocadas por el PAMTC, contenidas en los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP.

Respecto de la causal prevista en el numeral 1 del artículo 108, la ACP sostuvo que no ha interferido, restringido ni coaccionado a los trabajadores en el ejercicio de sus derechos. Afirmó que la asignación de arqueadores al área identificada como Centro Integrado de Control de Operaciones (CICO) no implicó cambios en las condiciones de empleo de trabajadores que ocuparan previamente dichos puestos, ya que se trataba de posiciones nuevas o vacantes, que fueron cubiertas mediante procesos de selección en los que participaron voluntariamente trabajadores interesados en dichas asignaciones.

La ACP explicó que, al momento de establecer las funciones vinculadas al proyecto CICO, no había trabajadores ocupando formalmente esas posiciones, por lo que no podían producirse afectaciones en las condiciones de empleo o de trabajo de algún trabajador específico. En consecuencia, sostuvo que no existía la obligación de notificar ni negociar con el representante exclusivo, ya que no se configuraban cambios con efectos de más que de poca importancia en las condiciones de empleo de los trabajadores.

En ese sentido, la ACP argumentó que la asignación de funciones y la determinación del trabajo a realizar forman parte de los derechos exclusivos de la Administración, conforme a lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP, el cual faculta a la Administración a asignar trabajo, determinar el personal necesario para las actividades relacionadas con el funcionamiento del Canal y dirigir a los trabajadores.

En relación con la causal prevista en el numeral 5 del artículo 108, relativa a la negativa de consultar o negociar de buena fe con el sindicato, la ACP sostuvo que dicha causal tampoco se configura en el presente caso, toda vez que no existía un escenario que obligara a iniciar un proceso de negociación. Según indicó, la obligación de notificar y negociar con el sindicato surge únicamente cuando se producen cambios en las condiciones de empleo o de trabajo con efectos de más que de poca importancia en trabajadores que ocupan los puestos afectados, lo cual, según afirma, no ocurrió en este caso, dado que las posiciones vinculadas al proyecto CICO se encontraban vacantes al momento de establecerse sus funciones.

Por otra parte, la ACP señaló que la Junta se ha pronunciado previamente sobre situaciones similares, en las que se ha determinado que cuando una descripción de puesto se modifica mientras la posición está vacante, no se generan afectaciones en las condiciones de empleo de trabajadores, por lo que no surge la obligación de notificar ni negociar con el representante exclusivo.

En cuanto a la causal prevista en el numeral 8 del artículo 108, la ACP manifestó que tampoco ha desobedecido ni incumplido disposición alguna de la sección segunda del capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP. A su juicio, la actuación administrativa se realizó conforme al marco legal y reglamentario aplicable, sin vulnerar derechos de los trabajadores ni del representante exclusivo.

Finalmente, la ACP se opuso a los remedios solicitados por el sindicato, incluyendo la petición de que se deje sin efecto la asignación de trabajo identificada como CICO, la publicación del fallo en medios institucionales y el pago de honorarios de abogado. Sostuvo que tales solicitudes carecen de fundamento jurídico, toda vez que no se ha configurado práctica laboral desleal alguna y que, en todo caso, algunas de las medidas solicitadas no están previstas en la normativa aplicable al régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá.

En virtud de lo anterior, la ACP solicitó a esta Junta que declare que no se ha configurado ninguna de las prácticas laborales desleales denunciadas y que se ordene el archivo del expediente.

IV. CONSIDERACIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES.

La Autoridad del Canal de Panamá está sujeta a un régimen laboral especial y sus conflictos laborales deben ser resueltos, siguiendo los mecanismos de dirimencia establecidos en la Ley conforme lo ordena el Artículo 322 de la Constitución Política de la República de Panamá.

De ello se desprende que el artículo 111 de la Ley Orgánica de la ACP crea a la JRL con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, así como de resolver conflictos laborales que están bajo su competencia, incluyendo las Prácticas Laborales Desleales, según lo establece el numeral 4 del Artículo 113 de la Ley.

Siendo que la denuncia trata de una Práctica Laboral Desleal presentada por el PAMTC en contra de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá, respecto a que la ACP establece e implementa la modalidad de trabajo denominada CICO para los arqueadores NM-11, y, denuncia el PAMTC que se incluyen cambios o medidas relacionadas con la estación de reporte, los

horarios, la asignación y distribución del trabajo, las funciones, las responsabilidades y los controles operativos, modificando materialmente las condiciones de trabajo de los arqueadores NM-11, tanto de quienes fueron asignados al Centro de Control como de quienes continuaron realizando inspecciones en la bahía sin notificar previamente ni negociar con el Panama Area Metal Trades Council; la JRL resulta competente para conocer y resolver el asunto.

En consecuencia, corresponde a esta Junta determinar si la Autoridad del Canal de Panamá incurrió en las prácticas laborales desleales previstas en los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, como consecuencia de la implementación del Centro Integrado de Control de Operaciones, en adelante CICO, dentro de la Unidad de Arqueo, particularmente por la creación y cobertura de posiciones de Arqueador NM-11 destinadas a dicho centro y por las modificaciones operacionales que su funcionamiento produjo para los restantes arqueadores de campo.

El PAMTC sostiene, en esencia, que la ACP modificó unilateralmente condiciones de empleo y de trabajo relacionadas con estación de reporte, horarios, funciones, responsabilidades, distribución del trabajo, prioridades operacionales y controles de supervisión, sin notificar previamente al representante exclusivo ni ofrecer la correspondiente oportunidad de negociación intermedia. Sobre esa base invoca los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108.

La ACP rechaza esas alegaciones y sostiene, entre otros argumentos, que las posiciones utilizadas para CICO se encontraban vacantes al momento de establecerse las funciones respectivas; que fueron posteriormente cubiertas mediante un proceso voluntario; que la asignación de funciones se encuentra comprendida dentro de sus facultades de administración; y que no se produjo una afectación adversa de más que poca importancia que activara una obligación de notificar o negociar con el representante exclusivo, además de que el mismo hecho había sido planteado también en el INC-02/25 y que el sindicato pretendía ventilarlos en dos procedimientos.

La controversia exige, por tanto, determinar no solamente si ocurrió algún cambio, circunstancia que el expediente permite tener por acreditada, sino, principalmente, **qué cambió, a quién afectó, cuál fue la magnitud de sus efectos y si esa afectación alcanzó el umbral necesario para activar las obligaciones de participación y negociación invocadas por el PAMTC.**

Establecido el punto controvertido en torno a la presente denuncia, la JRL pasa a valorar y analizar los aspectos de hechos y de derecho para determinar si se infringió la Ley Orgánica del Canal de Panamá y se dieron conductas desleales por parte de la Administración que se configuran en prácticas laborales desleales.

A. Sobre la cuestión previa relacionada con el INC-02/25.

La ACP plantea que los mismos hechos que sirven de fundamento a la PLD-12/25 habían sido sometidos previamente por PAMTC mediante el expediente INC-02/25, relacionado con el supuesto incumplimiento de la Decisión No.34/2022. La existencia de dicho procedimiento anterior consta igualmente en la exposición procesal de la ACP.

La Junta considera que ambos procedimientos coinciden parcialmente en los hechos, particularmente respecto del documento expedido el 19 de marzo de 2025 para las posiciones Nos. 380625, 380626, 380627 y 380628. No obstante, sus objetos jurídicos son distintos.

El INC-02/25 requirió determinar si determinadas actuaciones de la ACP incumplieron el mandato contenido en una decisión firme anterior, esto es, la Decisión No.34/2022. PLD-12/25, en cambio, exige determinar si las actuaciones realizadas durante 2025 constituyen, **por sí mismas**, nuevas prácticas laborales desleales bajo los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108.

Además, la presente denuncia comprende hechos que exceden la sola creación del documento de marzo, entre ellos la cobertura de las posiciones, los horarios, la implementación progresiva de CICO, el cambio en el flujo de información y prioridades, las funciones efectivamente ejercidas por los trabajadores asignados al centro y sus eventuales efectos sobre los restantes arqueadores.

En consecuencia, **la existencia del INC-02/25 no impide el conocimiento de la PLD-12/25**. Sin embargo, esta Junta debe preservar la distinción entre ambas vías, evitando resolver en este expediente si existió desacato a la Decisión No.34/2022 y evitando igualmente duplicar remedios cuya procedencia corresponda determinar en el procedimiento de incumplimiento.

Debe respetarse como cuestión ya decidida que las cuatro posiciones estaban vacantes cuando se expidieron sus apéndices y que dicha actuación, considerada dentro del objeto del INC-02/25, no constituyó incumplimiento de la Decisión No.34/2022.

Por lo anterior se resuelve la cuestión previa planteada por la ACP, indicando que **la PLD 12/25 no es improcedente y no viola el principio de especialidad dentro del régimen laboral especial**.

B. Sobre la secuencia de implementación de CICO.

Dentro del análisis del expediente, las pruebas presentadas no permiten considerar que CICO haya sido implementado mediante un único acto o en una sola fecha. El expediente y los testimonios recibidos muestran una implementación progresiva.

El PAMTC identificó actividad relacionada con CICO desde el 9 de marzo de 2025. Posteriormente, el **19 de marzo de 2025**, la ACP expidió apéndices a las descripciones correspondientes a cuatro posiciones de Arqueador NM-11 destinadas a CICO. A continuación, se desarrolló el proceso para cubrir las posiciones y durante abril 2025 se produjo la incorporación progresiva y capacitación de los trabajadores seleccionados.

Finalmente, mediante comunicación de **2 de mayo de 2025**, la Unidad de Arqueo informó que su participación oficial en CICO comenzaría el **4 de mayo de 2025**, fecha a partir de la cual la comunicación que anteriormente se realizaba desde campo con Harbor pasaría a canalizarse a través del Arqueador asignado al centro.

Por ello, deben diferenciarse jurídicamente tres actuaciones: **primero**, la configuración funcional de las posiciones CICO mediante los apéndices de 19 de marzo; **segundo**, la cobertura voluntaria de esas posiciones durante marzo y abril; y **tercero**, el cambio del flujo operacional que afectó la interacción de los restantes arqueadores de campo a partir de la entrada oficial en funcionamiento del modelo.

Esta distinción resulta necesaria porque los efectos jurídicos de modificar una posición vacante no son necesariamente iguales a los de alterar la forma de trabajo de empleados que ya ocupan posiciones dentro de la unidad negociadora.

C. ¿Las posiciones CICO se encontraban vacantes?

Valorada integralmente la prueba, y según lo analizado en la cuestión previa presentada por la ACP, la Junta tiene por acreditado que las posiciones Nos. **380625, 380626, 380627 y 380628 se encontraban vacantes al 19 de marzo de 2025**, cuando fueron expedidos los apéndices correspondientes.

Entrevista a Ricardo Burrows

Panamá, 9 de julio de 2025.

7. Investigadora: ¿Cómo se enteró usted de la asignación de trabajo CICO?

Entrevistado: Hace aproximadamente dos años se hablaba del proyecto CICO, pero de manera general a todos los arqueadores. Se hicieron reuniones informativas sobre que CICO era lo nuevo en Operaciones, es decir, la integración. Allí fue la primera vez que escuché qué era CICO. Sabía que al personal de Control Marítimo ya se le había cambiado el nombre a CICO.

Yo participé en una lluvia de ideas. Asumo que mi supervisor de esos días me incluyó en unas sesiones para aportar ideas al proceso. Yo ya estaba familiarizado con el concepto general. Se hicieron unos grupos que se llamaban "sandbox"; se nos reunía, y yo asistí en dos ocasiones. No le puedo decir si otros compañeros míos fueron dos o tres veces, pero a mí me llevaron, no para asignarme a CICO, sino para que escuchara y diera ideas.

Querían que hablaran los pilotos, los capitanes de puerto, personal de Control de Tráfico Marítimo, arqueadores... Entonces yo decía: "Oye, cuando interactuamos con los controladores de tráfico, sería bueno que esta integración contemple esto, esto y esto". Señalaba que no estaban coordinando ciertas cosas, y ellos iban anotando lo que se necesitaría para que un arqueador pudiera trabajar cómodamente en esta integración. Era para aportar ideas.

Hasta ese punto, participé. Pero después de eso, quedó no voy a decir en el olvido, pero sí como que nadie más volvió a comentarlo. CICO seguía ahí, pero como era algo "a futuro", quedó en standby.

Mentiría si dijera que no nos mandaban correos o recordatorios diciendo cosas como "CICO va a integrar las operaciones" o "CICO está creciendo, necesitamos que te sumes a la idea del cambio". Eran mensajes positivos, como para que los empleados sintieran que formaban parte de este cambio tecnológico y operativo.

Hace aproximadamente tres o cuatro meses, salió un anuncio de vacante interna para Arqueador NM-11 en CICO, en donde uno de los requisitos básicos era ser permanente. El anuncio no daba detalles específicos de las funciones, pero como yo había

participado en los sandbox y tenía una idea general, me pareció interesante y apliqué voluntariamente.

Le pregunté a uno de los supervisores si eso tenía que ver con lo que previamente se nos había explicado en los sandbox, y me dijeron que sí, que ya se estaba materializando y se estaban ofreciendo puestos para quienes quisieran trabajar formalmente allá. Ya no era una idea, ya era algo real. Los capitanes de puerto ya estaban allá y se necesitaban arqueadores. Me dijeron que se requerían cuatro personas, y que, si me interesaba, podía aplicar.

En honor a la verdad, empezaron los comentarios entre compañeros: “¿Quién va a aplicar?”, “¿Quién no va a aplicar?”. Creo que el anuncio estuvo abierto una semana. Luego, cinco días hábiles después del cierre del anuncio, me notificaron: “Ricardo ha sido seleccionado para ir a CICO.” Ahí me enteré de quiénes me acompañarían: José Luis González, José Ricardo García y Anabel Ortega, quien posteriormente declinó.

Para responder concretamente: sí, conocía de CICO y participé desde las fases iniciales. Quiero dejar constancia que apliqué de manera completamente voluntaria.

Entrevista a Jesús Caballero

Panamá, 10 de julio de 2025.

9. Investigadora: ¿Cómo fue del conocimiento de los Arqueadores la asignación de trabajo CICO?

Entrevistado: Bueno, realmente no fue una asignación a personal, sino que fue, o sea, se abrieron cuatro posiciones para cubrir esta necesidad. Por ahora, o sea, realmente lo que se hizo es crear cuatro posiciones temporales que no tenían dueño para poder colocar al personal dentro de esta de estas funciones. El personal que quiso participar de este proyecto aplicó o mostraron su interés. Siendo todavía un proyecto no tenemos algo concreto. No se le asignó trabajo a la posición regular de arqueador, sino que se abrieron cuatro posiciones nuevas.

Lo subrayado y negrita es nuestro.

La prueba documental sobre el proceso de selección, las declaraciones de Jesús Caballero y Ricardo Burrows, y la ausencia de prueba que demuestre que cualquiera de dichas posiciones tenía un titular permiten arribar a esa conclusión.

La referencia singular a una “vacante” contenida en el anuncio OPT-2025-14 no desvirtúa este resultado. El conjunto probatorio demuestra que la operación requería cuatro trabajadores para atender los diferentes turnos y que el proceso de selección fue utilizado para conformar esa dotación.

Es un hecho relevante para esta Junta que al momento de incorporar las funciones correspondientes a CICO **no existía un trabajador que ocupara**

alguna de esas cuatro posiciones al cual se le hubiese modificado unilateralmente una condición preexistente de empleo.

Hasta este punto de nuestro análisis no significa que la Administración quede automáticamente excluida de cualquier obligación colectiva cada vez que modifica una posición vacante. Todavía debemos examinar si la medida produjo efectos adversos jurídicamente relevantes sobre otros trabajadores existentes de la unidad negociadora.

D. ¿La incorporación de los trabajadores a CICO fue voluntaria?

También se tiene por acreditado que los trabajadores que posteriormente fueron seleccionados para las asignaciones CICO participaron voluntariamente en el proceso y conocían las condiciones principales de la asignación, incluidas su ubicación y esquema de turnos.

...

Ricardo Basile: *¿Cómo se da su participación en CICO?*

Alfredo Sánchez: *En CICO yo vi una oportunidad del proyecto que me llamó mucho la atención **y yo solicité de manera voluntaria, si había de darse alguna vacante o de alguna oportunidad, o de no tener los puestos suficientes para cubrir, yo estaba de manera voluntaria para integrarme en el proceso y en el proyecto; y envié un correo a los supervisores exponiendo mi disponibilidad para el mismo.***

...

Luis Donadio: *Los miembros de la Junta de Relaciones Laborales ¿Tienen alguna pregunta?*

¿Cuándo usted dice que usted aplicó, eso quiere decir que fue publicado la posición o el trabajo que se iba a hacer?

Alfredo Sánchez: *Correcto, le explico, la posición fue publicada en los murales, se mandó el correo. Posteriormente, en ese momento, yo siendo temporal, no podía meter una aplicación en sí.*

*Por ende, al yo ver, bueno, solamente expuse al supervisor que, si en caso tal no consiguieran el personal suficiente, que no aplicara el personal suficiente para poder estar completo, **que yo me ofrecía de forma voluntaria** para poder aprender y ver, empaparme de lo que era el proyecto. Entonces ahí fue donde yo mandé un correo al supervisor diciendo a los supervisores de que si no había las vacantes o si los compañeros no habían aplicado y no tenían los puestos suficientes, yo me ponía a disposición para así poder lograr iniciar el proyecto.*

...

Juan Constantakis: *¿Cómo fue el proceso de selección de los trabajadores asignados a CICO?*

Rodrigo Jaén: *Se publicó cuatro vacantes de arqueadores NM-11 en CICO. Las personas interesadas de manera voluntaria aplicaron, se pasó por un proceso de selección según la normativa que nos rige en ese aspecto. Fueron seleccionadas tres personas bajo ese esquema. Se les notificó y aceptaron la posición.*

Juan Constantakis: Solicitamos a la Junta que por favor ponga de presente la foja 301 del expediente que representa una prueba de la Administración admitida por la Junta en su debido momento.

Luis Donadio: Sí, por favor.

Juan Constantakis: Señor Jaén, para efectos de la grabación de la audiencia, ¿podría por favor leernos la nota?

Rodrigo Jaén: Panamá, 15 de septiembre de 2024. Señor Ismael Ponce. Los suscritos Caricel Chifundo, Carlos Picota, Joaquín Fernández, José Pimentel y José Araúz queremos extender nuestras primeras palabras para saludarle y desearle éxito en el desempeño de sus labores profesionales.

Como es del conocimiento de todos el Centro Integrado de Control de Operaciones conocido por sus siglas como CICO se encuentra ubicado en Cocolí. Nosotros, a excepción del señor Pimentel residimos en la provincia de Panamá Oeste, esto coincide convenientemente con la ubicación de CICO y sus ramas como lo son la Capitanía de Puerto, MTC y el CTM.

Por lo anteriormente expuesto es nuestro deseo proponernos para que se nos tome en consideración para formar parte del equipo de la Unidad de Arqueo que debe estar como personal asignado a CICO en su fase de proyecto. Consideramos que el hecho de residir en Panamá Oeste, nos hace ver como una opción viable a considerar ya que nos sería más fácil poder llegar a las instalaciones en Cocolí.

Gracias por su atención y por considerar de antemano nuestra participación en dicho proyecto.

Atentamente, los firmantes José Araúz, Caricel Chifundo, José Pimentel, Joaquín Fernández y Carlos Picota.

Juan Constantakis: De las personas firmantes, ¿quiénes están asignados a CICO actualmente?

Rodrigo Jaén: Ahora mismo se encuentra la señora Chifundo y el señor José Araúz, que está en capacidad de hacerlo, él está de una manera híbrida, pero lo usamos como personal de CICO como personal operativo también. Él aplicó a otra posición que incluía las funciones de CICO en su descripción de puesto cuando estaba vacante la misma.

...

Ricardo Basile: En el caso particular del señor José Araúz, usted indica que él aplicó a una posición, sin embargo, las declaraciones del señor Araúz indican que él aplicó a un traslado. Si lo conoce, entendiendo que usted fue supervisor general y ahora es supervisor de primera línea. En el caso particular del señor Araúz, ¿a qué aplicó él? ¿A un anuncio de traslado o un anuncio de asignación? ¿A qué aplicó? Si usted tiene conocimiento.

Rodrigo Jaén: Sí, sí tengo conocimiento. El señor Araúz anteriormente tenía una posición de arqueador NM-11 en el distrito Norte en Cristóbal. Se abrió una posición permanente de arqueador NM-11 en el distrito de Balboa a la cual él aplicó y esa posición se le incluyó la adenda de CICO. A conocimiento de él, y con carácter voluntario

él aplicó, pasó por el proceso de selección y fue seleccionado.

Ricardo Basile: *Cuándo usted indica a conocimiento de él, con sustento a que, usted nos indica que cuando él aplicó al traslado, porque ese es un anuncio particular que se abre de traslado, ¿el señor tenía conocimiento de que ese traslado involucraba la adenda o las funciones de CICO?*

Rodrigo Jaén: *Cuando se hizo el proceso de selección, se le hizo saber a los aplicantes de que esa posición tenía la adenda de CICO, y él aplicó de manera voluntaria y fue seleccionado.*

La prueba practicada por las partes, así como la investigación realizada por la Junta, no demuestra que la ACP hubiese tomado trabajadores que ocupaban esas cuatro posiciones y les hubiese impuesto unilateralmente una nueva estación de reporte, horario o conjunto de funciones.

Por tanto, los cambios de lugar de reporte, horarios y funciones correspondientes específicamente a quienes ingresaron a las posiciones CICO deben analizarse considerando que se trataba de **posiciones previamente vacantes que fueron posteriormente aceptadas por los trabajadores seleccionados**, y no como una alteración unilateral de condiciones previamente disfrutadas por titulares existentes.

E. ¿Existió un cambio operacional para los arqueadores de campo?

La circunstancia anterior no resuelve toda la controversia. Sin embargo, la implementación de CICO sí produjo un **cambio real en el flujo operacional de la Unidad de Arqueo**.

Antes de su implementación, las prioridades e información relativa a los buques que debían ser atendidos eran comunicadas principalmente por Harbor Control o Control de Tráfico Marítimo directamente a los arqueadores de campo.

Con CICO, el Arqueador NM-11 asignado al centro pasó a realizar funciones de análisis, enlace y comunicación de esas prioridades.

En consecuencia, la Junta no acoge una caracterización según la cual CICO no produjo ningún cambio, dentro del expediente puede observarse que sí se produce un cambio, por tanto, debemos determinar la naturaleza y magnitud jurídica de ese cambio.

F. ¿Se probó transferencia de funciones supervisoras?

La prueba no permite tener por acreditado que los Arqueadores NM-11 asignados a CICO se hayan convertido en supervisores de los restantes Arqueadores NM-11.

Juan Solís: *Una pregunta. ¿Los arqueadores de CICO toman decisiones de supervisión?*

Rodrigo Jaén: *Negativo.*

Luis Donadio: *Señor Jaén, en su calidad de supervisor encargado de la Unidad de Arqueo, debo preguntar. ¿Los arqueadores de CICO le asignan trabajo a los NM-11?*

Rodrigo Jaén: *Negativo.*

Luis Donadio: ¿Los arqueadores NM-11 antes de que existiera CICO, organizaban por sí mismos sus guardias y sus turnos?

Rodrigo Jaén: Ok. ¿Anteriormente?

Luis Donadio: Antes de que existiera CICO.

Rodrigo Jaén: Anteriormente la información que reciben hoy en día del arqueador en CICO era la información que recibía del personal fijo de lo que era el Marine Traffic Control o el Centro de Control Marítimo que era el modelo operativo antes de CICO.

Luis Donadio: O sea, lo que me está diciendo es que Marine Traffic Control le daba la información del programa del día a los arqueadores y los arqueadores organizaban entre ellos sus turnos.

Rodrigo Jaén: Correcto.

Luis Donadio: ¿No lo hacía un supervisor por el equipo?

Rodrigo Jaén: No, lo hacían los arqueadores basados en experiencia. En caso de tener alguna discrepancia o algún tipo de duda, entonces, recurrían a un supervisor para tomar una decisión.

Luis Donadio: Y el supervisor entonces tomaba la decisión, en caso de que no existiera un acuerdo entre ellos de cómo se organizaba el orden o los turnos.

Rodrigo Jaén: Correcto. Los oficiales de inspección están entrenados para tomar esa decisión y tomar la mejor decisión de cómo organizar las guardias dependiendo de las prioridades que se den.

Luis Donadio: Okay, ¿los arqueadores CICO autorizan, solicitan y coordinan la entrega del sustento alimenticio?

Rodrigo Jaén: Los arqueadores CICO coordinan la entrega. No la autorizan, pero la coordinan.

Las declaraciones examinadas muestran que CICO comunica prioridades operacionales, recopila y canaliza información y sirve de enlace entre campo, los supervisores y otras unidades operacionales.

Sin embargo, la supervisión formal permanece en los supervisores de la Unidad de Arqueo.

9. Investigadora: ¿Cuáles son las funciones principales que desempeña actualmente en CICO como arqueador NM-9?

Entrevistado: Prácticamente es lo mismo que hacemos como arqueador en el puesto normal, como verificar los line up de los barcos, para Balboa y Cristóbal, validando facturas, validando yates, embarcaciones menores, los procesos de cambios estructurales de buques, en caso que el supervisor lo requiera, monitorear e informar a los compañeros de cualquier cambio en la operación o en el turno, reportar deficiencias de buques a través del capitán de puerto, entre otras.

10. Investigadora: ¿Estas funciones incluyen la organización o distribución del trabajo para otros arqueadores NM-11?

Entrevistado: No. Nosotros solo le damos los barcos o buques para el turno, y ellos deciden, según las prioridades, cuál hacer.

11. Investigadora: ¿Ha recibido instrucciones para autorizar, coordinar o gestionar el suministro de meriendas o vales para otros compañeros?

Entrevistado: No. Eso lo hace directamente el supervisor.

12. Investigadora: ¿Está encargado de reportar o registrar las actividades realizadas por arqueadores en campo?

Entrevistado: No.

11.[sic] Investigadora: ¿Ha tenido que darles instrucciones a otros arqueadores NM-11 asignados a la bahía?

Entrevistado: No. Lo más que le he podido decir es que están llegando X buque o que tiene cambio de hora de tránsito, para que estén anuente. Lo que brindamos es la información.

12. Investigador: ¿Ha sido usted responsable de comunicar directrices a nombre del operador de tráfico marítimo o del capitán de puerto?

Entrevistado: No.

13. Investigadora: ¿Ha recibido solicitudes o instrucciones de supervisores de tráfico marítimo u otros superiores fuera de su unidad de arqueo?

Entrevistado: No. Nuestros supervisores directos son los de la unidad de arqueo.

14. Investigadora: En su descripción de funciones de CICO, ¿se indica que debe seguir cumpliendo con las funciones originales del puesto de Arqueador NM-9?

Entrevistado: Sí.

15. Investigadora: ¿Considera que las tareas que realiza en CICO son distintas, adicionales o superiores a las contempladas en la descripción del cargo Arqueador NM-9?

Entrevistado: Prácticamente son las mismas.

Alfredo Sánchez negó poseer autoridad para impartir instrucciones supervisoras a otros NM-11 (f.82); Jesús Caballero explicó que la asignación de horarios y guardias permanece en la estructura supervisora (f.94); y Rodrigo Jaén confirmó

que el arqueador de campo mantiene capacidad para reorganizar la secuencia concreta de inspecciones según las condiciones operativas (f.99).

La comunicación de una prioridad operacional tampoco equivale, por sí sola, al ejercicio de autoridad jerárquica.

No consta que los Arqueadores CICO puedan evaluar desempeño, imponer disciplina, aprobar licencias, modificar horarios, adoptar acciones de personal o ejercer otras facultades características de un supervisor.

Por tanto, **no se tiene por probada la transferencia a CICO de facultades supervisoras sobre los restantes Arqueadores NM-11.**

G. Sustento alimenticio o box lunch.

Tampoco quedó probado que los Arqueadores CICO hayan recibido autoridad para aprobar o negar el sustento alimenticio o los correspondientes vales.

La prueba demuestra, a lo sumo, que CICO puede actuar como enlace para agilizar la gestión y comunicar la necesidad al supervisor correspondiente.

Ricardo Burrows distinguió expresamente la colaboración para acelerar la entrega de la potestad de decidir quién tiene derecho al beneficio (f.89); Alfredo Sánchez negó tener autoridad para aprobarlo (f.82); Caballero y Jaén mantuvieron la decisión dentro de la estructura supervisora.

Consecuentemente con lo investigado por la Junta, **consideramos que esta coordinación constituye una función adicional de enlace, pero no una transferencia material de autoridad supervisora.**

H. Efectos sobre los arqueadores no asignados a CICO.

Este constituye el punto central del análisis dentro del caso de estudio.

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) La negociación iniciará a más tardar catorce (14) días posteriores al recibo de la notificación en la que el RE manifiesta su intención de negociar. En los casos en que el RE solicite información relativa a los aspectos negociables de los cambios propuestos por la administración, la información

era suministrada con sujeción a la ley y a los reglamentos de la ACP. Cualquier límite de tiempo para negociar se suspenderá hasta tanto la información que se pueda suministrar de conformidad con dicha normativa, haya sido recibida. En caso de existir un desacuerdo sobre la pertinencia de la información solicitada, cuyo suministro no esté restringido conforme a la ley y los reglamentos de la ACP, cualquiera de las partes podrá solicitarle a la Junta de Relaciones Laborales (JRL) una decisión pronta y oportuna que, de ser posible, sea emitida dentro de un término de tres (3) días hábiles, contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud ante la JRL, sobre la pertinencia de la información solicitada.

- (d) Las negociaciones sobre estos asuntos deberán concluir en un período no mayor de treinta y cinco (35) días calendario contados a partir de la fecha en la que ACP hace la notificación al RE. Durante los primeros catorce (14) días de este período, las partes, de común acuerdo, podrán solicitar a la Junta de Relaciones Laborales (JRL) que asigne un facilitador que los asista en el proceso de negociación. De no llegarse a acuerdos dentro de los primeros catorce (14) días, cualquiera de las partes tendrá un término de cinco (5) días calendarios para solicitarle a la Junta de Relaciones Laborales (JRL) que resuelva el estancamiento. Presentada la solicitud en tiempo oportuno, la Junta de Relaciones Laborales (JRL) deberá resolver el estancamiento en un término no mayor de quince (15) días calendarios a partir de la fecha en que se recibió la solicitud correspondiente. De no presentarse la solicitud a la Junta de Relaciones Laborales (JRL) para su intervención, dentro del término establecido en este artículo, se podrá implementar la última mejor oferta.
- (e) En aquellas situaciones que el efecto en las condiciones de empleo sea recurrentes y similares, las partes podrán llegar a acuerdos sobre el impacto e implementación. Dichos acuerdos serán aplicados cada vez que se presenten dichas situaciones por el período que las partes acuerden, sin necesidad de notificación.
- (f) Cuando quiera que las partes, de común acuerdo y en cualquier momento, dentro del término establecido para la negociación, soliciten por escrito a la Junta de Relaciones Laborales (JRL) la participación de un facilitador, éste deberá estar familiarizado con el régimen laboral especial aplicable a la ACP en base a experiencia o por adiestramiento recibido. La primera sesión de facilitación deberá realizarse dentro de los cinco (5) días calendario posterior a la designación del facilitador. El ciclo completo de sesiones de facilitación tendrá una duración máxima de dos (2) días calendario. La última mejor oferta que hubiese sido presentada podrá ser implementada por la ACP si después del término de 35 días calendario señalado en el literal (d) de esta misma sección no se ha llegado a un acuerdo. La implementación del cambio sólo podrá ser revertida por decisión de la

ACP, o por determinación en firme de la JRL o de la Corte Suprema de Justicia según corresponda.

- (g) *La ACP podrá ejecutar el cambio propuesto, sin notificación adicional al RE, si el RE no responde por escrito dentro del plazo concedido en este artículo si la respuesta del RE no incluye la solicitud para negociar o si no se presenta una propuesta de negociación dentro del término establecido en el literal (b) de esta sección.*

Del análisis de la Sección 11.03 se desprende que se establece un procedimiento especial, abreviado y sujeto a plazos estrictos para los cambios promovidos por la ACP que puedan afectar condiciones de empleo o de trabajo. **La obligación de notificar no surge ante cualquier cambio**, la ACP debe notificar previamente y por escrito al RE cuando el cambio afecte adversamente una condición de empleo o de trabajo; implique una desmejora; o produzca la pérdida de una condición existente. La propia norma excluye los cambios cuyo efecto sea **“de poca importancia”**.

A entrevista realizada a Gilberto Romero, este describió el nuevo esquema como más complejo, señaló que introduce un intermediario adicional y manifestó preocupaciones relacionadas con demoras, autonomía y seguridad. (ver entrevista fs.73-80)

La Junta no desconoce esas manifestaciones. No obstante, las mismas deben ponderarse frente al resto del expediente.

Ricardo Burrows describió la transición para los trabajadores de campo como prácticamente imperceptible en cuanto al mecanismo esencial (fs.90-91): antes recibían prioridades de Harbor Control y ahora las reciben por medio de CICO, conservando criterio respecto de la ejecución concreta.

Jesús Caballero y Rodrigo Jaén igualmente señalaron que la priorización cambió de canal, pero que el arqueador de campo conserva criterio profesional para organizar o reorganizar las inspecciones dentro del turno.

Además, el expediente no contiene prueba objetiva suficiente que demuestre, como consecuencia del nuevo flujo, llámese, incremento material de la carga de trabajo; prolongación de la jornada; aumento de sobretiempo; pérdida económica; medidas disciplinarias; evaluaciones adversas; accidentes o incidentes de seguridad; demoras operacionalmente cuantificadas; ni una pérdida sustancial de autonomía profesional.

Es importante a este punto distinguir la existencia del cambio de la prueba de su materialidad. La negociación intermedia requiere una decisión administrativa con efectos adversos mayores que de poca importancia, una propuesta relacionada con aspectos negociables y el cumplimiento del procedimiento convencional, como ya lo ha dicho la Junta en otros procesos. (Debo extraer pedazos de Decisión No.14/2016-NEG-09/14, Decisión No.2/2019-PLD-54/16, Decisión No.19/2020-PLD-06/16, Decisión No.34/2022-PLD-19/18 acumulada con PLD-18/19.)

En consecuencia, aunque se tiene por probado que CICO modificó el canal operacional mediante el cual se transmiten prioridades, **no se tiene por probado que dicha modificación haya generado para los arqueadores de campo una afectación adversa de más que de poca importancia.**

I. Sobre la ausencia de notificación previa.

No consta en el expediente examinado una notificación escrita previa de la ACP al PAMTC que, respecto de los hechos objeto de esta denuncia, hubiese activado expresamente el procedimiento contemplado en la sección 11.03(a).

La comunicación de 20 de marzo de 2025, visible a foja 10 del expediente, fue iniciada por el PAMTC y la respuesta de 3 de abril de 2025, visible a foja 15, refleja la posición de la ACP de que no existían los presupuestos que justificaran negociación.

La ausencia de una notificación formal, sin embargo, **no determina automáticamente la comisión de una PLD.**

Para que la omisión tenga la consecuencia jurídica sostenida por el PAMTC, primero debe acreditarse el supuesto que hacía exigible el aviso.

Al no quedar probada una afectación adversa de más que poca importancia respecto de los trabajadores existentes, no queda acreditado el presupuesto necesario para concluir que surgió, en estas circunstancias, la obligación convencional cuya omisión se denuncia.

J. Sobre la solicitud de negociación del PAMTC.

Tampoco consta que PAMTC hubiera presentado una solicitud formal de negociación intermedia acompañada de propuestas específicas relacionadas con CICO.

La carta de 20 de marzo demuestra que el sindicato consideraba que la Administración debía negociar y que contemplaba la presentación de una PLD, pero manifestar que existe un deber de negociar no equivale necesariamente a activar convencionalmente la negociación mediante solicitud y propuestas concretas.

Sobre lo antes expuesto, la Junta ya se ha pronunciado al respecto, la **Decisión No.14/2025, PLD-14/24**, establece que la intención de denunciar una PLD no sustituye el acto convencional de solicitar negociación y presentar propuestas.

Sobre este aspecto, la Junta de Relaciones Laborales debe indicar, en primer lugar, que el anuncio de la intención de formulación de una denuncia de prácticas laboral desleal no sustituye ni suspende los términos para la presentación de la respuesta o solicitud de negociación que puede presentar el Representante Exclusivo, conforme lo establecido en los acápite (a) y (b) de la Sección 11.03 de la Convención Colectiva a la que hemos estado haciendo referencia.

Observamos que en el caso del PLD-12/25 no se identificaron propuestas específicas presentadas junto con una solicitud de negociación ni dentro del término convencional correspondiente.

K. Aplicación del numeral 1 del artículo 108.

La causal del numeral 1 se fundamenta en la alegación de que la ACP restringió o interfirió con los derechos de representación del PAMTC al modificar unilateralmente condiciones de empleo sin permitir la intervención del

representante exclusivo. Esa es expresamente la teoría planteada por el sindicato.

“Artículo 108. Para los propósitos de la presente sección, se consideran prácticas laborales desleales por parte de la Autoridad, las siguientes:

- 1. Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda, de conformidad con las disposiciones de la presente sección.**
...”

No obstante, para que la omisión del PAMTC en la implementación constituya interferencia o restricción, debe existir primero un derecho de participación exigible respecto del cambio concreto. Durante el análisis del caso hemos podido concluir que las cuatro posiciones modificadas estaban vacantes; quienes posteriormente las ocuparon lo hicieron voluntariamente; respecto de los trabajadores de campo sí existió un cambio operacional, pero no se acreditó que ese cambio produjera una afectación adversa de más que poca importancia.

En consecuencia, **no se acredita que la ACP hubiese interferido, restringido o coaccionado el ejercicio de un derecho de representación que, ante estos hechos concretos, exigiera la participación previa del representante exclusivo.**

Por tanto, es la consideración de esta Junta que la práctica laboral desleal prevista en el numeral 1 del artículo 108 **no ha sido probada.**

L. Aplicación del numeral 5 del artículo 108.

La causal del numeral 5 requiere demostrar una negativa de la ACP a consultar o negociar de buena fe cuando existe el deber de hacerlo.

“Artículo 108. Para los propósitos de la presente sección, se consideran prácticas laborales desleales por parte de la Autoridad, las siguientes:

- ...
- 5. Negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige esta sección.**
...”

En este expediente no quedó acreditado el presupuesto material que activara el deber de negociación intermedia y tampoco se acreditó que PAMTC hubiese presentado una solicitud formal acompañada de propuestas específicas.

La respuesta de la ACP de 3 de abril de 2025 constituye una posición jurídica contraria a la del sindicato respecto de la existencia del deber de negociar, pero la mera existencia de un desacuerdo sobre si la materia o sus efectos generan obligación de negociación no constituye, por sí misma, negativa de buena fe.

La Junta distingue la discrepancia en la interpretación de la norma de una verdadera conducta de obstrucción o negativa de negociación. Incluso cuando existen propuestas y comunicaciones, la diferencia sobre su contenido no basta, sin prueba adicional, para acreditar la causal 5. **No toda discrepancia entre la ACP y un sindicato constituye mala fe negocial.**

Acerca de lo que las partes están o no obligadas a negociar y la manera de hacerlo, es conveniente remitirse a lo señalado en el RRL, en su artículo 57, específicamente en sus tres primeros numerales:

“Artículo 57. *La obligación recíproca de la administración y de un representante exclusivo de negociar de buena fe requiere entre otras cosas:*

- 1. Empezar las negociaciones con la determinación de lograr una convención colectiva o un acuerdo sobre condiciones de empleo negociables.*
 - 2. Que las partes sean representadas en las negociaciones por personas expresamente facultadas para discutir, negociar y llegar a acuerdos válidos que obliguen a sus representados.*
 - 3. Que ninguna de las partes podrá ser obligada o compelida a aceptar o acordar una propuesta o hacer concesión alguna.*
- ...”

Con mayor razón, cuando en el presente caso no se acreditó la activación formal mediante propuestas específicas, no queda demostrada una negociación concreta frente a la cual la ACP se hubiera negado a negociar de buena fe.

La negociación de buena fe constituye una obligación de conducta y no de resultado. El deber de negociar exige participación seria, disposición real al diálogo y esfuerzo dirigido al intercambio de posiciones, pero no obliga a una parte a aceptar propuestas, realizar concesiones determinadas ni alcanzar un acuerdo. Por ello, la discrepancia respecto del contenido, alcance o negociabilidad de una propuesta no configura por sí sola la causal del numeral 5 del artículo 108. Para acreditar dicha causal debe demostrarse, mediante la conducta global de la parte denunciada, una verdadera negativa, obstrucción, dilación injustificada, simulación negocial u otra actuación incompatible con el deber de negociar de buena fe.

Por lo antes expuesto, la Junta considera que la causal del numeral 5 del artículo 108 **no ha sido probada**.

M. Aplicación del numeral 8 del artículo 108.

La causal del numeral 8 exige identificar una obligación de la Sección Segunda del Capítulo V que resultara exigible y demostrar su incumplimiento.

PAMTC sostiene que la ACP desconoció las disposiciones relacionadas con el derecho del representante exclusivo a representar los intereses de los trabajadores al implementar unilateralmente los cambios.

Sin embargo, el expediente no demuestra que el cambio operacional probado hubiese alcanzado el nivel de afectación que activaba la obligación de aviso y negociación invocada por el denunciante.

No puede deducirse el incumplimiento únicamente de la circunstancia de que no hubo notificación. Primero debe existir el deber.

Al no quedar probado dicho presupuesto, tampoco queda demostrada la desobediencia de una obligación específica de la Sección Segunda aplicable a estos hechos.

Por lo anterior, esta Junta considera que la práctica laboral desleal prevista en el numeral 8 del artículo 108 **no ha sido probada**.

N. Remedios.

Al no haberse probado ninguna de las tres causales admitidas, no procede conceder los remedios solicitados por PAMTC.

Por consiguiente, debe negarse la solicitud de dejar sin efecto CICO, la publicación de la decisión durante un año y el pago de honorarios profesionales.

La falta de prueba de las causales resulta suficiente para negar esos remedios, sin necesidad de convertir el análisis remedial en una determinación autónoma sobre la validez general de CICO.

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

RESUELVE:

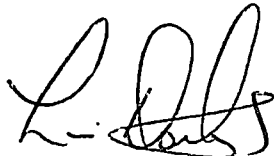
PRIMERO: DECLARAR NO PROBADO que la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) ha incurrido en la comisión de las prácticas laborales descritas en los numerales 1, 5 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, dentro de la denuncia por Práctica Laboral Desleal identificada como PLD N°12/25, promovida por Panama Area Metal Trades Council (PAMTC).

ARTÍCULO SEGUNDO: NEGAR todos los remedios solicitados por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC).

ARTÍCULO TERCERO: ORDENAR EL ARCHIVO del expediente PLD-12/25, una vez ejecutoriada la presente decisión.

Fundamento de Derecho: Artículo 108, numerales 1, 5 y 8 de la Ley N°19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; artículos 94, 95 numerales 5 y 6, y 97 numerales 1, 3 y 4 de la misma Ley; así como la Sección 11.03 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales.

Notifíquese y cúmplase,



Luis A. Donadio Santamaría
Miembro Ponente



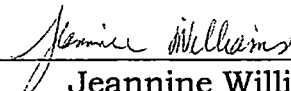
Álvaro A. Cabal Ducasa
Miembro



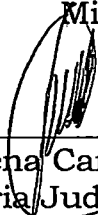
Juan A. Solís Batista
Miembro



Rodolfo Stanziola Sierra
Miembro



Jeannine Williams
Miembro



Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial