



JUNTA DE RELACIONES LABORALES

de la Autoridad del Canal de Panamá

JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. Panamá, trece (13) de marzo de dos mil veintitrés (2023).

DECISIÓN N°13/2023

Denuncia de incumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, del expediente INC-01/20, presentada por Panama Area Metal Trades Council contra la Autoridad del Canal de Panamá.

I. FUNDAMENTO LEGAL.

La Ley No.19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá (en adelante ACP), en su artículo 111 crea la Junta de Relaciones Laborales (en adelante JRL), para promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales y resolver conflictos laborales que sean de su competencia.

El numeral 5 del artículo 113 de dicha ley le fija competencia privativa a la JRL para reconocer, certificar y revocar las certificaciones de los representantes exclusivos; y el artículo 114 le permite resolver los asuntos de su competencia conforme a sus reglamentaciones, y le otorga la facultad discrecional de recomendar a las partes los procedimientos para la resolución del asunto o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes.

El artículo 33 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP dispone que: *Toda disputa o cuestión relacionada con una unidad negociadora será resuelta por la Junta de Relaciones Laborales con arreglo a la Constitución, la Ley Orgánica, este reglamento y las reglamentaciones de la Junta.*

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

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

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

Y, más adelante expuso que:

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

Todo lo anterior faculta a esta JRL para conocer la presente denuncia por incumplimiento de su Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019.

II. DE LA DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO POR PARTE DE PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL.

El presente caso es una denuncia por incumplimiento, mediante la cual el ingeniero Ricardo Basile, en representación de Panama Area Metal Trades Council (en adelante PAMTC) narra los siguientes hechos:

1. Que la JRL, mediante Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, resolvió la denuncia por práctica laboral desleal (PLD) presentada por el PAMTC contra la ACP, identificada como PLD-33/18.
2. Que en dicha decisión la JRL declaró que la ACP cometió las causales de PLD de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997 (Orgánica de la ACP).
3. Que en dicha decisión la JRL, de acuerdo a la facultad que le fue conferida en el numeral 5 del artículo 115 de la Ley Orgánica de la ACP, le ordenó a la ACP cesar, a más tardar dentro del plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de la Decisión en comento (No.3/2020), la implementación que hizo efectiva el 12 de abril de 2018, de la medida de cambiar la asignación de tres (3) marineros a (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa o alfa a los buques que transitan por las esclusas neopanamax sin primero notificar por escrito al punto de contacto designado para el representante exclusivo (RE) de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, para permitirle a dicho RE ejercitar su derecho a solicitar negociar los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración de la ACP a los que se refiere el artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente con un efecto de más que de poca importancia.
4. Que la orden a la que hace referencia el punto anterior (punto 3), ha sido incumplida por la ACP en su totalidad, toda vez que no cesó la implementación de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa o alfa a los buques que transitan por las esclusas neopanamax, dentro del plazo establecido por la JRL en la Decisión No.3/2020.
5. Que hasta la fecha la ACP ha continuado con la implementación que hizo efectiva el 12 de abril de 2018, de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa, lo que hace evidente el flagrante incumplimiento, por parte de la ACP, de la orden proferida por la JRL de cesar la implementación de dicha Decisión.
6. Que el 6 de marzo de 2020 la ACP, haciendo referencia a la Decisión en comento, se limitó a remitir una nota dirigida al punto designado del RE, indicando que le notificaba de la decisión de la Administración de la ACP de "...la normalización de la dotación en los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas neopanamax, con la asignación de dos (2) marineros de remolcador".
7. Que antes, durante y después del envío de la nota de la que hacemos referencia en el punto anterior (punto 6) y en todo momento la ACP ha mantenido la implementación de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa y nunca cesó de su implementación.

8. Que en la decisión en comento la JRL también ordenó a la ACP abstenerse de no obedecer o negarse a cumplir, en este caso y de cualquier manera, las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, relativas a los derechos del RE, de actuar en representación de los trabajadores y ser protegido en el ejercicio de ese derecho y de representar los intereses de todos los trabajadores para solicitar negociar de acuerdo al procedimiento para negociación convenido entre las partes, con relación a la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa o alfa a los buques que transitan por las esclusas neopanamax.
9. Que esto último también ha sido incumplido por parte de la ACP, toda vez que esta se limitó a notificar al RE de una decisión que ya había sido implementada y que se ha mantenido en efecto y sin haber cesado en ningún momento, desde el 12 de abril de 2018.
10. Que mal puede el RE ejercer su derecho a actuar en representación de los trabajadores y a representar los intereses de estos para solicitar negociar la implementación de un cambio, si este cambio fue implementado antes de ser notificado al RE, y si se mantuvo en efecto durante la notificación e incluso continuó implementándose, aun cuando el RE solicitó negociarlo, como lo demuestran las pruebas que acompañan la presente denuncia.
11. Que la Sección 11.03 (g) de la CC (adjunto) establece que la ACP puede implementar un cambio sin realizar una notificación adicional al RE, únicamente si el RE no responde por escrito dentro del plazo concedido, 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 dicha sección. Sin embargo, ninguna de estas situaciones ocurrió en el caso que nos ocupa.
12. Que lo explicado en los párrafos anteriores (puntos 9, 10 y 11) demuestra que, a todas luces, la ACP incumplió y continúa incumpliendo con lo ordenado por la JRL respecto de abstenerse de no obedecer o negarse a cumplir, en este caso y de cualquier manera, las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, relativas a los derechos del RE de actuar en representación de los trabajadores y ser protegidos en el ejercicio de ese derecho y de representar los intereses de todos los trabajadores, para solicitar negociar de acuerdo al procedimiento para negociación convenido entre las partes con relación a la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa o alfa a los buques que transitan por las esclusas neopanamax.

El representante de PAMTC, ingeniero Basile, solicitó en esta denuncia:

1. Que la JRL resuelva la presente denuncia declarando que la ACP incumplió, desobedeció y no acató lo ordenado por la JRL en la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019.
2. Que la JRL resuelva la presente denuncia declarando que la ACP se encuentra en desacato debido al incumplimiento de lo que le fue ordenado en la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019.
3. Que la JRL remita el expediente al Juzgado de Circuito Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá en turno y le solicite a este que ordene a la ACP el cumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, así como el pago de todos los gastos, costos y honorarios en los que ha incurrido el sindicato con la presentación de esta denuncia o que ocurran como consecuencia de esta (f.4)

Adujo como prueba la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019 de la JRL; aportó como pruebas las cartas de 6 de marzo de 2020, de 9 de marzo de 2020, de 10 de marzo de 2020 y de 12 de marzo de 2020; y copia del Artículo 11 de la Convención Colectiva.

III. POSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.

Mediante contestación al proceso de incumplimiento INC-01/20 (de la PLD-33/18), de foja 30 a 66 del expediente, el apoderado de la ACP, licenciado Ramón Salazar, sostuvo, entre otros señalamientos, que la ACP interpuso Recurso de Apelación contra la Decisión No.3/2020 del 14 de noviembre de 2019 ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), por considerarla contraria a la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, por tanto, la explicación que se expone obedece y se circunscribe a la contestación a la presente denuncia de presunto incumplimiento de la Decisión No.3/2020, no corregida ni complementada mediante Resuelto No.26/2020, sin que constituya ni deba interpretarse como una renuncia, desistimiento o abandono del Recurso de Apelación.

Que, en cumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, la ACP remitió al RE la nota fechada 6 de marzo de 2020 (suscrita por el señor Boris Moreno Vásquez, Gerente (E) de Recursos de Tránsito), dentro del plazo que estableció el ordinal 1 del punto Primero de dicha Decisión.

Afirma el apoderado de la ACP que: ... al notificar por escrito al punto de contacto designado para el RE de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, para permitirle al ejercitar su derecho a solicitar negociar la decisión de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá de la normalización de la dotación en los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa) a los buques que transita por las esclusas Neopanamax, con la asignación de dos (2) marineros marineros de remolcados, con la nota del 6 de marzo de 2020, cumplió con la orden de la JRL contenida en la referida decisión.

Manifiesta que la orden de la JRL de cesar la implementación del 12 de abril de 2018 sin notificar por escrito al RE no establece que la ACP debe retrotraer o dejar sin efecto la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición Alfa. Por el contrario, la orden de cese recaía solamente sobre la conducta que la JRL consideró constituía una práctica laboral desleal, es decir, es una orden a la ACP de notificar al RE su decisión, lo cual aquella cumplió a cabalidad con la nota del 6 de marzo de 2020 dirigida al punto de contacto designado de la coalición Maritime/Metal Trades Council.

Que debido a la notificación que la ACP ejercitó con la nota fechada 6 de marzo de 2020, también dio cumplimiento de lo ordenado en el ordinal del punto Primero de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019. Que la denuncia de incumplimiento del PAMTC alega el incumplimiento de la ACP del ordinal 3 del punto Primero de la Decisión No.3/2020, sin especificar en su denuncia cuál es la disposición o disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP que han sido presuntamente desobedecidos por la ACP o se ha negado a cumplir.

Agrega el apoderado que el cumplimiento del ordinal 3 del punto Primero de la Decisión No. 3/2020 se materializó al momento en que el RE presentó a la ACP la nota fechada 9 de marzo de 2020; que la emisión de la nota del 9 de marzo de 2020 es la demostración de que el RE ha podido, sin límites, interferencias o restricciones, actuar en representación de los trabajadores de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, situación que se reafirma mediante nota fechada 10 de marzo de 2020, propuesta de negociación presentada por el sindicato. Que la ACP mediante nota fechada 20 de marzo de

2020 rechazó la propuesta de negociación entregada por el PAMTC el día 10 de marzo de 2020, por ser no negociable.

Expuso que la emisión de la nota de 20 de marzo de 2020 por parte de la ACP se hace con fundamento en el Artículo 11, Sección 11.05 de la Convención Colectiva de los Trabajadores No Profesionales. Y con ello se demuestra que las actuaciones de la ACP, en cumplimiento de los ordinales 1 y 2 del punto Primero de la Decisión No.3/2020, han permitido al RE la oportunidad de acudir a esta JRL y solicitarle que resuelva una disputa sobre negociabilidad de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Procedimiento para la Resolución de Disputas sobre Negociabilidad, para que dilucide si la propuesta que en pleno ejercicio de su derecho de actuar en representación de los trabajadores elevó el día 10 de marzo de 2020 ante la ACP, es o no negociable.

Manifiesta el apoderado de la ACP que el PAMTC busca a través de esta denuncia que la JRL decida una inconformidad que es objeto de un proceso de disputa sobre negociabilidad y de una denuncia por PLD, los cuales en cumplimiento del debido proceso deben resolverse siguiendo los procedimientos establecidos para ello, que garanticen al denunciado las garantías procesales que se encuentran en la reglamentación pertinente de la JRL.

Concluyó indicando que la decisión supuestamente incumplida por la ACP no se encuentra ejecutoriada y, por ende, no es definitiva en virtud del Recurso de Apelación interpuesto, no cabe declaratoria alguna de incumplimiento como se pretende a través de la presente denuncia. Que en el evento de que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo revoque la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, se produciría la nulidad del presente proceso por incumplimiento. Agregó que la denuncia fue interpuesta de forma extemporánea, ya que la misma solo puede ser tramitada en el proceso que le dio origen, y siendo que al día de presentación del escrito de contestación se encuentra en la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la CSJ, la JRL carece de competencia para ejercer jurisdicción dentro del proceso PLD-33/18.

El apoderado de la ACP solicitó a la JRL lo siguiente:

1. Que rechace de plano la denuncia por incumplimiento, interpuesta por el sindicato PAMTC, en virtud de que la JRL no tiene bajo su competencia el proceso PLD-33/18.
2. Que declare que la ACP no ha incurrido en incumplimiento de la Decisión No.3/2020, toda vez que se ha permitido al RE ejercer su derecho de representar a los trabajadores de la Unidad Negociadora, al serle notificada la decisión de la normalización de la dotación de los remolcadores que asisten en posición de proa (Alfa).
3. Que niegue la solicitud del PAMTC de que se remita el expediente al Juzgado de Circuito Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá para ordenar a la ACP el cumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019.
4. Que niegue la solicitud del PAMTC de que se condene a la ACP al pago de gasto, costos y honorarios.

IV. ANTECEDENTES DEL CASO.

El PAMTC, organización sindical debidamente registrada y reconocida por la JRL, interpuso denuncia por práctica laboral desleal contra la ACP, identificada como PLD-33/18, y en dicho proceso la JRL profirió la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, mediante la cual resolvió lo siguiente:

...PRIMERO: DECLARAR que la Autoridad del Canal de Panamá cometió las causales de prácticas laborales desleales de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, denunciadas por el Panama Area Metal Trades Council en su contra en la denuncia por prácticas laborales desleales PLD-33/18, por lo que, de

acuerdo a la facultad conferida a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá en el numeral 5 del artículo 115 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, le ordena que:

1. **CESE**, a más tardar dentro del plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de la presente decisión, **la implementación que hizo el 12 de abril de 2018 de la decisión de cambiar la asignación de (3) tres marineros a (2) dos marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa)** a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas, **sin primero notificar** por escrito al punto de contacto designado para el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, para permitirle a dicho Representante Exclusivo ejercitar su derecho a solicitar negociar 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 de la Autoridad del Canal de Panamá, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente con un efecto de más que de poca importancia, por tal decisión.

2. **SE ABSTENGA de interferir, restringir o coaccionar**, de cualquier manera, a cualquier trabajador afectado por la decisión de la administración, en el ejercicio de su derecho a ser representado por el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, sea o no miembro de la organización sindical.

3. **SE ABSTENGA de no obedecer o negarse a cumplir**, en este caso y de cualquier manera, las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, relativas a **los derechos del Representante Exclusivo** de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, de actuar en representación de los trabajadores de esta unidad negociadora y ser protegido en el ejercicio de este derecho y de representar los intereses de todos los trabajadores de la unidad negociadora, estén afiliados o no a la organización sindical, **para solicitar negociar, de acuerdo al procedimiento para negociación convenido entre las partes, con relación a la decisión de la Autoridad del Canal de Panamá de cambiar de tres a dos los marineros asignados a partir del 12 de abril de 2018, a la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas.**

SEGUNDO: ORDENAR a la Autoridad del Canal de Panamá publicar, a partir de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, copia de la presente decisión en los tableros de anuncios en las facilidades donde trabajan los marineros de remolcador, pertenecientes a la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, que son asignados a la cubierta del remolcador que asiste en la posición (Alfa) de proa de los buques que transitan por las esclusas del canal ampliado; para que permanezca por sesenta (60) días consecutivos desde la fecha en que sea fijado y tomar las medidas para que la publicación no sea alterada, desfasada o cubierta por cualquier otro material fijado en dichos tableros.

TERCERO: NEGAR las demás declaraciones pedidas por el denunciante.

CUARTO: ORDENAR el archivo del expediente PLD-33/18.

El apoderado legal de la ACP, licenciado Ramón Salazar, presentó solicitud de corrección y complemento a la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019,

por la cual se resolvió la denuncia por PLD identificada como PLD-33/18, y la JRL negó dicha solicitud mediante Resolución No.54/2020 de 6 de enero de 2020.

En término oportuno, el licenciado Salazar, en representación de la ACP, anunció apelación a esta decisión y solicitó que la alzada fuese concedida en efecto suspensivo.

La JRL mediante Resolución No.77/2020 de 10 de febrero de 2020 admitió el recurso de apelación, **en efecto devolutivo**.

El 7 de agosto de 2020, el ingeniero Ricardo Basile, actuando en representación del PAMTC, presentó ante la JRL la presente denuncia por incumplimiento INC-01/20, contra la ACP.

Mediante nota JRL-SJ-521/2020, de conformidad con el artículo 1 del Reglamento de Denuncias por Incumplimiento de Cualquier Fallo, Indemnización u Orden Temporal o de Prohibición dictada por la JRL, se le dio traslado de la denuncia por incumplimiento identificada como INC-01/20 al apoderado de la ACP y se le concedió el término de cinco (5) días hábiles para presentar su contestación.

En término oportuno, el apoderado legal de la ACP, licenciado Salazar, presentó escrito de contestación a la denuncia por incumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, dentro de la PLD-33/18.

Mediante Resuelto No.112/2020 de 4 de septiembre de 2020 la JRL resolvió establecer pendiente de fijación la fecha de audiencia en la denuncia por incumplimiento de fallo identificada como INC-01/20, sujeta a las medidas sanitarias dictadas por el Ministerio de Salud de la República de Panamá, debido a la pandemia mundial del SARS-COV-2 y adoptadas en los reglamentos de la JRL, fecha que sería oportunamente establecida por resuelto y notificada a las partes.

Mediante el Decreto Ejecutivo No.2 de 19 de noviembre de 2020, el licenciado Fernando Alfonso Solórzano Acosta reemplazó a la licenciada Mariela Ibáñez de Vlieg como miembro de la JRL, y, en consecuencia, asumió como miembro ponente el presente caso.

Mediante Resuelto No.50/2021 de 12 de marzo de 2021 la JRL resolvió programar la audiencia para ventilar la denuncia por incumplimiento de fallo INC-01/20, para el día 5 de abril de 2021 a las nueve (9) de la mañana, mediante la plataforma virtual *Microsoft Teams*.

El 30 de marzo de 2021, el apoderado de la ACP, licenciado Salazar, presentó solicitud de declaración de pérdida del objeto de litigio y solicitud de suspensión de términos, y se efectuó el traslado de esta solicitud mediante Resuelto No.52/2021 de 30 de marzo de 2021, el cual resolvió conceder el término de tres (3) días hábiles al sindicato PAMTC para presentar su conformidad u oposición, y se suspendió la audiencia programada para el día 5 de abril de 2021.

Mediante Resolución No.62/2021 de 12 de abril de 2021, la JRL resolvió declarar que no ha ocurrido la pérdida del objeto litigioso en el proceso de Denuncia por Incumplimiento de Cualquier Fallo, Indemnización u Orden Temporal o de Prohibición, presentada por PAMTC contra la ACP, identificado como INC-01/20, y ordenó programar nuevamente la audiencia para ventilar la presente denuncia para el día 22 de abril de 2021 a las 9:00 de la mañana, mediante la plataforma virtual *Microsoft Teams*.

El 19 de abril de 2021 el apoderado de la ACP, licenciado Salazar, presentó incidente de previo y especial pronunciamiento con solicitud de suspensión de términos para que se decrete la nulidad del proceso por falta de competencia.

La audiencia dentro del presente proceso INC-01/20 se celebró en la fecha establecida mediante la Resolución No.62/2021 de 12 de abril de 2021, es decir, el 22 de abril de 2021; y la transcripción del acto consta de fojas 316 a 328, y su respectiva continuación de fojas 332 a 346 del expediente.

V. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA ACP.

Considera la JRL importante referirse a la competencia que posee la misma para dar curso al proceso denominado INC-01/20 interpuesto por el PAMTC, en el que persigue que se resuelva que la ACP incumplió, desobedeció y no acató lo ordenado por esta JRL en la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019; que se resuelva que la ACP se encuentra en desacato debido al incumplimiento de la mencionada decisión; y que se remita el expediente al Juzgado de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá en turno y se le solicite a este que ordene a la ACP el cumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, así como el pago de todos los gastos, costos y honorarios en los que ha incurrido el sindicato con la presentación de la referida denuncia o que ocurran como consecuencia de esta.

Este proceso se tramita con base en el Acuerdo No.54 de 6 de junio de 2013, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Denuncias por Incumplimiento de cualquier fallo, indemnización u orden temporal o de prohibición dictada por la JRL, que en su artículo 1 establece, que si se presentare denuncia de incumplimiento de cualquier fallo, indemnización temporal u orden de prohibición dictada por la Junta, esta la tramitará con prontitud dentro del proceso que le dio origen.

El licenciado Ramón Salazar, actuando en nombre de la ACP, interpuso el 19 de abril de 2021, con anterioridad a la celebración de la audiencia, un Incidente de Previo y Especial Pronunciamiento con Solicitud de Suspensión de Términos para que se decretara la nulidad del proceso por falta de competencia (fs.205 y ss.). Sin embargo, al mismo no se le dio trámite debido a que dicho incidente no se encuentra contemplado dentro del procedimiento descrito en el Acuerdo No.54 al que nos hemos referido anteriormente.

No obstante, en mérito de salvaguardar el debido proceso y determinar si existe alguna causal que amerite la nulidad de lo actuado dentro de esta incidencia por falta de competencia, es pertinente reiterar que la denuncia de incumplimiento se interpone con fundamento en el artículo 1 del Acuerdo No.54 de 6 de junio de 2013 de la JRL, estando pendiente de decisión de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la CSJ el Recurso de Apelación promovido por la representación de la ACP en contra de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, dictada por esta JRL.

El segundo párrafo del artículo 114 de la Ley Orgánica de la ACP establece que:

Artículo 114.

...

Las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales serán inapelables, salvo que sean contrarias a esta Ley, en cuyo caso la apelación se surtirá ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya decisión será definitiva y obligatoria.

El artículo 2 del Reglamento de Apelaciones de las Decisiones de la JRL de la ACP, establece que:

Artículo 2. *El recurso de apelación podrá ser anunciado en el acto de notificación de la resolución que se considere contraria a la Ley o presentado por escrito ante la Junta de Relaciones Laborales, dentro del*

término de cinco (5) días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución. Si las partes deciden presentar nuevas pruebas, deberán hacerlo dentro de este mismo término.

Los artículos 5 y 6 del Reglamento de Apelaciones de las Decisiones de la JRL de la ACP, establecen que:

Artículo 5. *La Junta de Relaciones Laborales decidirá si el recurso interpuesto es o no viable, para lo cual deberá determinar si el apelante está legitimado para recurrir, si la resolución o acto impugnado es susceptible del recurso de apelación; y si éste fue interpuesto en término oportuno.*

Artículo 6. *Debido a que las decisiones de la Junta son de obligatorio cumplimiento, de concederse el recurso de apelación, el mismo se concederá en efecto devolutivo, salvo que existan elementos que la Junta considere que amerita que se conceda en efecto diferente.* (Subrayado de la JRL)

Es sabido en la doctrina jurídica lo que implican los efectos de la apelación promovida en contra de una resolución, sean en el efecto suspensivo, devolutivo o diferido.

Y, en tal sentido, debe tomarse en cuenta que cuando una apelación es concedida en el efecto suspensivo, como lo refleja ese preciso término, eso implica que la competencia del juzgador inferior o *a quo* se suspende para conocer del proceso desde cuando queda ejecutoriada o en firme la resolución que concede la apelación, hasta que el expediente le es devuelto y ordena obedecer lo resuelto o decidido por el juzgador superior.

En consecuencia, el juzgador de primera instancia pierde la competencia del proceso, salvo que la Ley le reserve ciertas facultades para su tramitación.

Por el contrario, en el efecto devolutivo, el juzgador de primera instancia no pierde la competencia, pues continúa dándole trámite al proceso y cumple lo decidido en la resolución recurrida. Y como suele llevarse a cabo en muchos tribunales, la apelación en esta modalidad se surte sobre copias que deben compulsarse con ese fin.

En este caso se han remitido las constancias originales del proceso que motivó la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019 dictada por esta JRL, pero ello no implica que la JRL ha perdido competencia para atender la denuncia a la que hemos hecho referencia en autos, y debe considerarse, por lo tanto, que esta denuncia se ha tramitado dentro del proceso que le ha dado origen. Adicionalmente, advierte la JRL que al momento en que se determina el posible incumplimiento a su decisión, ha sido agotada la apelación presentada por la ACP y el expediente devuelto a la JRL por la Sala Tercera de la CSJ, confirmando lo decidido por esta JRL.

Indicado lo anterior, pasamos a esbozar los argumentos, fundamentos, hechos y pruebas presentados en el acto audiencia, tendientes a la presentación y sustentación de las posiciones de cada una de las partes.

En la presente denuncia, el ingeniero Ricardo Basile en representación del PAMTC, parte denunciante, manifestó que la ACP no cumplió con la orden emitida por la JRL mediante la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019 dentro de la denuncia por PLD identificada como PLD-33/18, la cual citó textualmente.

En la fase de presentación de alegatos iniciales en el acto de audiencia, el denunciante, ingeniero Basile, dio apertura manifestando lo siguiente:

Trataremos de ser lo más precisos posible en estos alegatos de inicio, señor ponente. ¿Qué indicó la Junta de Relaciones Laborales de la Decisión que nosotros consideramos está siendo incumplida por la Autoridad del Canal de Panamá? Cesar a más tardar dentro de 30 días calendario contados a partir de la notificación de la Decisión No.3 del 2020. Reitero, cesar a más tardar dentro del plazo de 30 días calendario, contados a partir de la fecha de la notificación de la Decisión antes indicada, la implementación... cesar la implementación que se hizo efectiva el 12 de abril de 2018, de la Decisión de cambiar la asignación de 3 marineros a 2 marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa o alfa a los buques que transitan por las Esclusas Neopanamax, sin primero notificar por escrito al punto designado para el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales y para ello la Junta ordenó lo que voy a indicar a continuación que es parte de lo que la Junta indicó literalmente, estoy leyendo, para permitirle a dicho RE ejercer su derecho a solicitar negociar los procedimientos que se utilicen para implementar la decisión de la Administración de la ACP a lo que se refiere el Artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente con un efecto de más que de poca importancia. (f.317)

El ingeniero Basile agregó:

¿Señores miembros para qué la Junta ordenó esto? Para permitir que el sindicato ejerciera su derecho de solicitar lo que la Ley Orgánica le confiere en el artículo 102, numeral 2, los procedimientos que se utilizan para implementar la decisión y las medidas adecuadas aplicadas a los trabajadores y para que el Sindicato pudiera hacer eso de manera amplia y correcta, la Junta ordenó cesar la implementación hasta que se llevase a cabo el procedimiento que establece la convención colectiva en la sección 11.03 que son la negociaciones iniciadas por la Administración a su vez, señores miembros, inician con una notificación por escrito. ¿cuáles han sido las actuaciones de la Autoridad del Canal de Panamá en este sentido? Han pretendido sanear sus prácticas laborales desleales y lo decimos de esa manera porque fue declarado así por la Junta, solamente redactando una carta, pero en ningún momento buscaron el cambio. ¿cómo pretende la Autoridad del Canal de Panamá que el sindicato ejerza de manera plena y amplia sin interferencia, y esto también lo ordenó la Junta, su derecho a negociar? Si nos notifican de un cambio que ya está en decisión, que ya se implementó, que viene implementando desde el año 2018 y que nunca han cesado de implementar pese a que la Junta de Relaciones Laborales así lo ordenó. Entonces de ese acto en particular es lo que vamos a aportar a lo largo del proceso, se desprende del incumplimiento que estamos alegando en este momento. (f.317)

El apoderado de la ACP, licenciado Salazar, manifestó que los elementos dentro del proceso y el expediente mismo demuestran que el proceso donde se origina la Decisión N°3/2020 que se reputa incumplida está bajo la competencia de la Sala Tercera de la CSJ, que no es este un elemento menor a considerar dentro de este proceso porque, como lo demostraré, la JRL ha tenido competencia sobre procesos de incumplimiento o procedimientos de incumplimiento solamente sobre decisiones que ya han sido confirmadas o han sido estudiadas por la CSJ. Añadió que el hecho de mantener el expediente principal bajo la competencia de la JRL y que esté físicamente en ella, es importante para el estudio de la denuncia.

Agregó: ... Dentro del proceso ustedes se darán cuenta que la ACP ejerció acciones tendientes, y no tendientes, sino la ACP cumplió la orden dictada por la Junta. La ACP exployó acciones tendientes a permitirle al Representante Exclusivo ejercitar su derecho a solicitar negociar, lo cual verán efectivamente hizo; y también verán dentro del proceso que nuestra contraparte, inclusive, presentó 12 días después de interponer esta denuncia, una solicitud de revisión de

disputa de negociabilidad, bajo la nomenclatura NEG-02/20 y que dentro del aquel proceso es donde se va a discutir sobre el procedimiento de negociación, no en este cuadernillo que, repetimos, consideramos ha tenido un inicio accidentado. (f.321)

La confrontación de los hechos y peticiones formulados en la denuncia de desacato presentada el 7 de agosto de 2020 por el PAMTC, con los argumentos presentados por la representación de la ACP en la contestación de la denuncia, así como la evaluación de los alegatos sustentados por ambas partes y el examen de los elementos probatorios admitidos dentro del proceso de denuncia, permiten a la JRL constatar que mediante la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, se resolvió DECLARAR que la ACP cometió las causales de prácticas laborales desleales de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la ACP, denunciadas por el PAMTC en su contra, en la denuncia por prácticas laborales desleales PLD-33/18. Por lo que, de acuerdo con la facultad conferida a la JRL en el numeral 5 del artículo 115 de la Ley Orgánica de la ACP, se le ordenó que:

...
1. **CESE**, a más tardar dentro del plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de la presente decisión, **la implementación que hizo el 12 de abril de 2018 de la decisión de cambiar la asignación de (3) tres marineros a (2) dos marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas, sin primero notificar por escrito al punto de contacto designado para el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, para permitirle a dicho Representante Exclusivo ejercitar su derecho a solicitar negociar 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 de la Autoridad del Canal de Panamá, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente con un efecto de más que de poca importancia, por tal decisión.**

2. **SE ABSTENGA de interferir, restringir o coaccionar, de cualquier manera, a cualquier trabajador afectado por la decisión de la administración, en el ejercicio de su derecho a ser representado por el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, sea o no miembro de la organización sindical.**

3. **SE ABSTENGA de no obedecer o negarse a cumplir, en este caso y de cualquier manera, las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, relativas a los derechos del Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, de actuar en representación de los trabajadores de esta unidad negociadora y ser protegido en el ejercicio de este derecho y de representar los intereses de todos los trabajadores de la unidad negociadora, estén afiliados o no a la organización sindical, para solicitar negociar, de acuerdo al procedimiento para negociación convenido entre las partes, con relación a la decisión de la Autoridad del Canal de Panamá de cambiar de tres a dos los marineros asignados a partir del 12 de abril de 2018, a la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas.**

SEGUNDO: ORDENAR a la Autoridad del Canal de Panamá publicar, a partir de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, copia de la presente

decisión en los tableros de anuncios en las facilidades donde trabajan los marineros de remolcador, pertenecientes a la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales, que son asignados a la cubierta del remolcador que asiste en la posición (Alfa) de proa de los buques que transitan por las esclusas del canal ampliado; para que permanezca por sesenta (60) días consecutivos desde la fecha en que sea fijado y tomar las medidas para que la publicación no sea alterada, desfasada o cubierta por cualquier otro material fijado en dichos tableros.

TERCERO: *NEGAR las demás declaraciones pedidas por el denunciante.*

CUARTO: *ORDENAR el archivo del expediente PLD-33/18...*

Se ha acreditado en el expediente que el gerente de Recursos de Tránsito de la ACP, Boris Moreno Vásquez, remitió al RE (Punto de Contacto Designado, Maritime/Metal Trades Council, AFL-CIO (M/MTC), Edificio 750-B, 1er. piso, Balboa), la nota fechada 6 de marzo de 2020, dentro del plazo que estableció el ordinal 1 del punto Primero de la Decisión, en la que haciendo referencia a la Decisión No. 3/2020 le notifica *...de la decisión de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) de la normalización de la dotación en los remolcadores que asisten en posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas neopanamax, son la asignación de dos (2) marineros de remolcador, precisando que ...la Decisión No. 3/2020 de 14 de noviembre de 2019, fue apelada por la ACP; y que ...mediante Resolución No. 77/2020 del 10 de febrero de 2020, la JRL concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo y está pendiente de ser resuelto por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.*

En virtud de esa notificación, el representante del PAMTC solicitó negociar, de acuerdo con lo comunicado en nota de 9 de marzo de 2020 que consta a folio 6.

Es importante destacar que en nota de 10 de marzo de 2020 el PAMTC presentó formalmente una propuesta de negociación (fs.7 y ss.) a la que no accedió la ACP en comunicación fechada el 20 de marzo de 2020 (f.154), ante lo cual el PAMTC presentó ante esta JRL una disputa sobre negociabilidad que se lee de fojas 116 y siguientes del presente expediente, con entrada NEG-02/20, la cual concluyó mediante Decisión No.11/2022 de 14 de marzo de 2022 en la cual la JRL declaró que el tema propuesto por el sindicato en su propuesta es negociable y existe el deber de la ACP de negociar la propuesta de negociación formulada por el PAMTC, Decisión también ratificada por la Sala Tercera de la CSJ, mediante fallo de 14 de noviembre de 2022.

Sobre el cumplimiento de la ACP de la Decisión de la JRL, debemos confrontar lo ordenado por esta *versus* lo actuado por la ACP en el cumplimiento de su Decisión. En este sentido, la JRL declaró que la ACP incurrió en las causales de PLD contempladas en los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica, al implementar, a partir del 12 de abril de 2018, un cambio en la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas Neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas. Además, determinó que la implementación de ese cambio fue adverso y de más que de poca importancia en las condiciones de trabajo y dicha implementación no fue notificada al punto de contacto del RE, por lo cual declaró el ***cese de la implementación, la notificación al RE para el ejercicio de sus derechos, abstenerse de interferir, restringir o coaccionar, de cualquier manera, a cualquier trabajador afectado por la decisión de la administración y que se abstenga de no obedecer o negarse a cumplir, en este caso y de cualquier manera, las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica en relación a su derecho de negociar.***

Posterior a los alegatos presentados por las partes, PAMTC y ACP, rindieron testimonio los señores Samuel Mandiche y Manuel Ceballos, testigos de la parte denunciante. Se identificó que el señor Samuel Mandiche es marinero de remolcador con veinticinco (25) años de servicio en la ACP, entre sus funciones está la de asistir a los buques que pasan por el Canal mediante los cabos, asiste en el tercer juego de esclusas y también en las antiguas esclusas.

A cuestionario del denunciante, el testigo declaró lo siguiente:

Ricardo Basile: *¿Indique el testigo si usted ha laborado en los remolcadores que ocupan la posición que usted ha identificado como Alfa?*

Samuel Mandiche: *Correcto, desde que se inició los tránsitos [sic] en el Tercer Juego de Esclusas.*

Ricardo Basile: *¿Cuántas personas, cuántos marineros de remolcador trabajan en los remolcadores que ocupan la posición Alfa?*

Samuel Mandiche: *Actualmente solamente van 2 marineros.*

Ricardo Basile: *¿En algún momento este número ha sido distinto al que usted acaba de indicar, ha sido distinto al número 2?*

Samuel Mandiche: *Correcto, al iniciar las operaciones por el Canal Ampliado se iban 3 marineros en el remolcador Alfa.*

Ricardo Basile: *¿Indique el testigo si tiene conocimiento en qué momento cambió de 3 a 2 la cantidad de marineros?*

Samuel Mandiche: *2018 se suspendió el uso del tercero marinero en el remolcador Alfa.*

Ricardo Basile: *¿Indique el testigo si en algún momento después de esa suspensión que usted indicó que ocurrió en el 2018 ha regresado el tercer marinero a la cubierta de los remolcadores Alfa?*

Samuel Mandiche: *Negativo, no ha vuelto el tercer marinero a los remolcadores Alfa.*

De igual manera, el señor Manuel Ceballos, capitán de remolcador con siete (7) años en funciones en la ACP, a pregunta del denunciante, declaró lo siguiente:

Ricardo Basile: *¿Indique el testigo cuántos trabajadores en la cubierta del remolcador participan o son asignados al remolcador que ocupa la posición Alfa?*

Manuel Ceballos: *En este momento en la cubierta, o sea, esos serían los marinos, en la cubierta están 2 marinos en este momento.*

Ricardo Basile: *¿En algún momento ese número ha sido distinto a 2?*

Manuel Ceballos: *Correcto. Antes, desde que iniciamos, desde las prácticas hasta las operaciones ya regulares después de la apertura del 2016 como hasta aproximadamente el 2018 teníamos 3 marinos en el remolcador Alfa.*

Ricardo Basile: *¿A partir del 2018 y hasta la fecha, cuántos marinos están entonces asignados al remolcador Alfa?*

Manuel Ceballos: *Bueno, como dije previamente, ahora mismo desde el 2018 acá son 2 marinos que tenemos en el remolcador Alfa.*

Ricardo Basile: *¿En algún momento en el período de tiempo entre el año 2018 y el día de hoy ese número de 2 marineros regresó a ser 3?*

Manuel Ceballos: *Del conocimiento que tengo no, ni de la experiencia que tengo yo haciendo esta maniobra después del 2018, no he utilizado un tercer marino que yo recuerde.*

Respecto a las pruebas documentales, fueron admitidas la totalidad de las pruebas presentadas por el PAMTC y por la ACP. Adicionalmente, se admitieron

las pruebas 1, 2, 3, 4, 5 presentadas por la ACP el día anterior a la audiencia, mediante escrito de pruebas. (f.328)

En cuanto a la confrontación de los hechos y peticiones formuladas en este proceso, así como la evaluación de los alegatos sustentados por ambas partes y la valoración de los elementos probatorios, constata la JRL que la ACP incumplió la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre de 2019, y pasamos a sustentarlo.

La Decisión N°3/2022 de 14 de noviembre de 2019 emitida por la JRL y confirmada por la CSJ fue clara y precisa al declarar la comisión de prácticas laborales desleales por parte de la ACP de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica; ordenar a la ACP el cese, a más tardar dentro del plazo de treinta (30) días calendario, de la implementación que hizo el 12 de abril de 2018 de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa), a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas; notificar por escrito al RE para que este ejerza su derecho a negociar; abstenerse de interferir, restringir o coaccionar, a los trabajadores afectados por la decisión de la administración, en el ejercicio de su derecho a ser representado por el Representante Exclusivo; abstenerse de no obedecer o negarse a cumplir, en este caso y de cualquier manera, las disposiciones de la Sección Segunda del Capítulo V de la Ley Orgánica de la ACP, relativas a los derechos del Representante Exclusivo.

En este punto es importante explicar que el Representante Exclusivo, de conformidad con lo acordado por las partes en la convención colectiva, tiene la potestad de tomar la decisión de ejercer o no su derecho de negociar, y que el ejercicio de este derecho a negociación *determina cómo se hará la implementación*, la negociación es previa a la implementación de la decisión de la Autoridad, no durante o después, pues resultaría ilusorio entablar un proceso de negociación cuando el cambio se ha ejecutado afectando de manera adversa las condiciones de trabajo de los trabajadores. Es decir, que la negociación está viciada debido a la infracción del procedimiento.

Considera la JRL que el texto de la nota fechada 6 de marzo de 2020 de la ACP no se ajusta a los criterios externados por esta JRL, en el sentido de que la situación debatida y resuelta mediante la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019 "fue un cambio y no una normalización de la asignación de marineros al remolcador Alfa" como indicó la ACP; en este sentido, la orden dada por la JRL fue incumplida por la ACP, ya que quedó probado que la ACP nunca cesó la implementación de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros, para dar paso a la negociación, sino que únicamente se limitó a notificar al punto de contacto designado por el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá "... la normalización de la dotación en los remolcadores ...", lo que se confirma con los testimonios arriba citados de los trabajadores Samuel Mandiche y Manuel Ceballos, quienes declararon que desde el 2018 y *hasta la fecha se mantienen con 2 marineros en la posición proa (Alfa)*, y con la prueba documental aportada por la ACP fechada 6 de marzo de 2020, suscrita por el gerente de Recursos de Tránsito, Boris Moreno, dirigida al punto de contacto designado por el RE, lo que es contrario a lo decidido por la JRL y ratificado por la CSJ.

La sola notificación efectuada por la ACP respecto a "la normalización de la dotación" no cumple con lo prescrito por la JRL, si la implementación nunca cesó y se mantuvo, **es decir, no fue un previo aviso a un cambio**, situación que hace imposible concluir que la ACP ha cumplido con lo ordenado por la JRL mediante la Decisión N°3/2020. En este mismo sentido, a la fecha en que se emite esta Resolución la ACP no agregó al expediente ninguna prueba que acredite el CESE del cambio implementado.

Sobre el particular se hace necesario volver a citar en esta resolución lo pactado por las partes en su convención colectiva respecto al procedimiento a seguir frente a un cambio que afecte adversamente la condición de empleo en más que de poca importancia, aspecto sobre el que justamente recaía la Decisión No.3/2020.

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 será 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. (Lo resaltado es de la JRL)

En ese sentido, la notificación por escrito que efectuó la ACP al punto de contacto designado por el RE mediante nota fechada 6 de marzo de 2020, suscrita por el gerente de Recursos de Tránsito, Boris Moreno, se limitó a notificar la normalización, manteniendo para todos los efectos la implementación realizada, lo que no garantiza el correcto ejercicio y desarrollo del proceso de negociación, de conformidad con las normas de la convención colectiva,

En virtud de lo expuesto, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá concluye que ha sido acreditado el incumplimiento por parte de la Autoridad del Canal de Panamá de la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre 2019 por no haber cesado la implementación de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros que asisten en la posición Alfa de los buques que transitan por las esclusas neopanamax y con ello dar la oportunidad al Representante Exclusivo de ejercer su derecho a negociar y actuar en representación de los trabajadores y representar los intereses de estos, por lo que, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR el incumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá dentro del proceso de denuncia por práctica laboral desleal identificado como PLD-33/18.

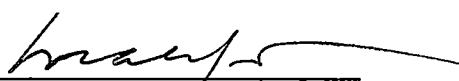
ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR en desacato a la Autoridad del Canal de Panamá debido al incumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá dentro del proceso de denuncia por práctica laboral desleal PLD-33/18.

ARTÍCULO TERCERO: REMITIR el expediente identificado como INC-01/20 al Juzgado de Circuito de lo Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá en turno para que ordene el cumplimiento de la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá dentro del proceso de denuncia por práctica laboral desleal identificado como PLD-33/18.

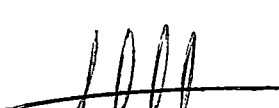
ARTÍCULO CUARTO: NEGAR el pago de gastos, costos y honorarios profesionales solicitados por el denunciante.

Fundamento de Derecho: Artículos 114 y 115 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Acuerdo No. 54 de 6 de junio de 2013, Acuerdo No. 59 de 5 de diciembre de 2016 y Acuerdo No. 69 de 13 de julio de 2020 de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

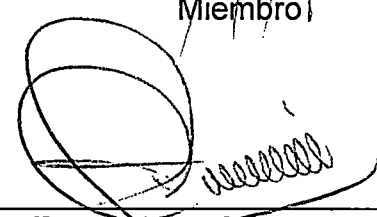
Notifíquese y cúmplase,

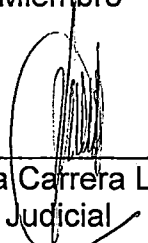

Manuel Cupas Fernández
Miembro Ponente


Lina A. Boza A.
Miembro


Ivonne Durán Rodríguez
Miembro


Nedelka Navas Reyes
Miembro


Fernando A. Solórzano A.
Miembro
Con Salvamento de Voto


Magdalena Carrera Ledezma
Secretaria Judicial



JUNTA DE RELACIONES LABORALES

de la Autoridad del Canal de Panamá

SALVAMENTO DE VOTO

**Denuncia de Incumplimiento de la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre de 2019 presentada por Panama Area Metal Trades Council
contra la Autoridad del Canal de Panamá
(INC-01/20)**

MIEMBRO FERNANDO ALFONSO SOLÓRZANO ACOSTA

Con mi acostumbrado respeto, manifiesto que no estoy de acuerdo con la Decisión que resuelve el Incumplimiento de la denuncia por práctica laboral desleal PLD-33/18, por las siguientes razones:

1. Esta decisión manifiesta, entre otras cosas, que la JRL constata "que la ACP incumplió la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre de 2019", y que "en este punto es importante explicar que el Representante Exclusivo, de conformidad con lo acordado por las partes en la convención colectiva, tiene la potestad de tomar la decisión de ejercer o no su derecho de negociar, y que el ejercicio de este derecho a negociación determina cómo se hará la implementación, **la negociación es previa a la implementación de la decisión de la Autoridad, no durante o después**, pues resultaría ilusorio entablar un proceso de negociación cuando el cambio se ha ejecutado afectando de manera adversa las condiciones de trabajo de los trabajadores. Es decir, que la negociación está viciada debido a la infracción del procedimiento." (El acentuado es nuestro)

Por lo tanto, concluye la decisión que "la notificación por escrito que efectuó la ACP al punto de contacto designado por el RE mediante nota fechada 6 de marzo de 2020, suscrita por el gerente de Recursos de Tránsito, Boris Moreno, se limitó a notificar la normalización, manteniendo para todos los efectos la implementación realizada, lo que no garantiza el correcto ejercicio y desarrollo del proceso de negociación, de conformidad con las normas de la convención colectiva, ..." y en "virtud de lo expuesto, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá concluye **que ha sido acreditado el incumplimiento por parte de la Autoridad del Canal de Panamá de la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre 2019 por no haber cesado la implementación de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros que asisten en la posición Alfa de los buques que transitan por las esclusas neopanamax y con ello dar la oportunidad al Representante Exclusivo de ejercer su derecho a negociar y actuar en representación de los trabajadores y representar los intereses de estos, por lo que, en uso de sus facultades legales y reglamentarias...**" (El acentuado es nuestro)

2. Contrario a lo expuesto en esta Decisión, me permito reiterar los criterios expresados en mi proyecto original de este caso, circulado en junio de 2021, que no contó con el apoyo de la mayoría de los miembros, en el que se **DENEGABA** las peticiones formuladas en la presente Denuncia por Incumplimiento de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019.

3. En aquella fecha, junio de 2021, estaba pendiente de resolverse el recurso de apelación presentado por la ACP ante la Corte Suprema de Justicia en contra de la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, y estaba también pendiente de resolverse la disputa sobre negociabilidad NEG-02/20 presentada por el Panama Area Metal Trades Council (PAMTC) contra la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que mereció **más tarde, bajo mi ponencia**, la Decisión No.11/2022 de 14 de marzo de 2022 emitida por esta JRL, que fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia mediante Fallo de 14 de noviembre de 2022.
4. En ese sentido, considero que, hoy en día, hay **PÉRDIDA DEL OBJETO LITIGIOSO POR SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en la Denuncia de Incumplimiento INC-01/20, por varias circunstancias:
 - a. Porque, como lo indiqué en el proyecto original de junio de 2021, la Decisión No.3/2020 de 14 de noviembre de 2019, DECLARÓ que la Autoridad del Canal de Panamá cometió las causales de prácticas laborales desleales de los numerales 1 y 8 del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, denunciadas por el Panama Area Metal Trades Council (PLD-33/18), por lo que, de acuerdo con la facultad conferida a la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá en el numeral 5 del artículo 115 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, se le ordenó, entre otras cosas, que CESARA, a más tardar dentro del plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de la notificación de la presente decisión, la implementación que hizo el 12 de abril de 2018 de la decisión de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa), a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas, **sin primero notificar por escrito al punto de contacto** designado para el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No Profesionales del Canal de Panamá, **para permitirle a dicho Representante Exclusivo ejercitar su derecho a solicitar negociar** 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 de la Autoridad del Canal de Panamá, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente con un efecto de más que de poca importancia, por tal decisión.
 - b. Consta a fojas 5 de ese expediente que el Gerente de Recursos de Tránsito de la ACP, BORIS MORENO VÁSQUEZ, remitió al RE (Punto de Contacto Designado, Maritime/Metal Trades Council, AFL-CIO (M/MTC) Edificio 750-B, 1er piso, Balboa), la nota fechada 6 de marzo de 2020, dentro del plazo que estableció el ordinal 1 del punto Primero de la Decisión, en la que haciendo referencia a la Decisión No.3/2020 **le notifica** "de la decisión de la Administración de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) de la normalización de la dotación en los remolcadores que asisten en posición de proa (Alfa) a los buques que transitan por las esclusas neopanamax, son la asignación de dos (2) marineros de remolcador", precisando que "la Decisión No. 3/2020 de 14 de noviembre de 2019, fue apelada por la ACP", y que "mediante Resolución No.77/2020 del 10 de febrero de 2020, la JRL concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo y está pendiente de ser

resuelto por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia”.

- c. **En virtud de esa comunicación**, el representante del PAMTC **solicitó negociar**, de acuerdo con la comunicación fechada 9 de marzo de 2020 que consta a foja 6, y el 10 de marzo de 2020 PAMTC presentó formalmente una propuesta de negociación (fs.7 y ss.), a la que no accedió la ACP en comunicación fechada el 20 de marzo de 2020 (fs. 154), lo que permitió a PAMTC presentar ante esta JRL la disputa sobre negociabilidad que se lee de foja 116 y siguientes del presente expediente, con entrada NEG-02/20, cuyo ponente fue el suscrito, que ya ha sido resuelto y confirmado.
 - d. En ese sentido, **el propósito de la práctica laboral desleal (PLD) fue cumplido** porque le permitió al sindicato solicitar negociar los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la administración, y ante el alegato de no negociabilidad de la administración, presentar asimismo la NEG-02/20.
5. No coincido con el criterio de que “la negociación es previa a la implementación de la decisión de la Autoridad, no durante o después, pues resultaría ilusorio entablar un proceso de negociación cuando el cambio se ha ejecutado afectando de manera adversa las condiciones de trabajo de los trabajadores”. No encuentro sustento jurídico en esta interpretación.

Obsérvese, a manera de ejemplo que, en el caso del Método de Negociación en Base a Intereses, el artículo 70 del Reglamento de Relaciones Laborales (RRL) de la ACP establece que la presentación de la solicitud de estancamiento “suspenderá la implementación del cambio, **siempre que no se afecte negativamente el funcionamiento eficiente y seguro del canal**. En caso de conflicto la Junta de Relaciones Laborales decidirá sobre la necesidad imperante del cambio implementado por parte de la administración.”

No encuentro una norma similar en este caso que evidentemente presenta una confrontación entre las partes, en donde es claro que hay una negociación adversarial y no una negociación con base en intereses.

Me parece, respetuosamente, que estamos confundiendo la “**decisión de la Administración**” que produce un efecto de más que de poca importancia, con las “**ofertas de la negociación**” que deben atenderse dentro del proceso de negociabilidad o dentro del proceso de estancamiento que debe ser presentado en el evento de que las partes no se pongan de acuerdo en la respectiva negociación ordenada por esta Junta de Relaciones Laborales, confirmada por la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, el proyecto cita la Sección 11.03 de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales, sobre el **PROCEDIMIENTO PARA LA NEGOCIACIÓN INICIADA POR LA ACP**, que expresa:

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 será 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.

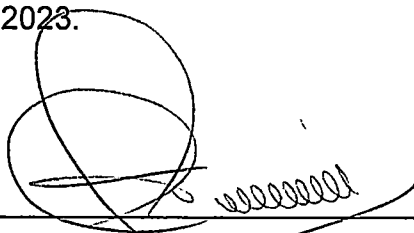
(g) La ACP podrá ejecutar el cambio propuesto, sin notificación adicional al RE, si el RE no responde por escrito dentro del plazo concedido en este artículo si la respuesta del RE no incluye la solicitud para negociar o si no se presenta una propuesta de negociación dentro del término establecido en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

Sobre este asunto debo expresar que:

- a. Estamos aplicando una Sección que alude a la negociación iniciada por la Administración, cuando técnicamente la negociación está siendo iniciada por el sindicato luego de agotarse los procesos de denuncia por PLD y sobre negociabilidad que hemos detallado.
- b. En todo caso, la última mejor oferta a la que se refiere la norma citada se refiere a las medidas de compensación, luego del proceso de estancamiento, que no ha sido presentado.
- c. El propósito de la denuncia por PLD era determinar la conducta "desleal" de la Administración y, por lo tanto, probada la misma, se ordenó que se dieran las condiciones para que el sindicato pudiera presentar su denuncia de negociabilidad. Lo que procedería en todo caso, agotados esos trámites y confirmadas las decisiones, es promover un estancamiento de las negociaciones, para que la JRL pueda resolver. En la forma como está expresada la Decisión No.3/2020, me lleva concluir que la suspensión del cambio de dos (2) marineros por tres (3) marineros, era para darle la oportunidad al RE de presentar su solicitud de negociación por una medida adversa, lo que se hizo de inmediato al comunicar la ACP lo propio, y así consta en la historia de los procesos.
- d. La Decisión No.3/2020 no dice que el cese de la decisión de la Administración, de cambiar la asignación de tres (3) marineros a dos (2) marineros en la cubierta de los remolcadores que asisten en la posición de proa (Alfa), a los buques que transitan por las esclusas neopanamax o esclusas de Agua Clara y Cocolí o tercer juego de esclusas, debía mantenerse hasta que se resolvieran el resto de los procesos de negociación. La decisión dice: para permitirle a dicho Representante Exclusivo ejercitar su derecho a solicitar negociar 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 de la Autoridad del Canal de Panamá, así como las medidas adecuadas que se apliquen a los trabajadores afectados adversamente con un efecto de más que de poca importancia, por tal decisión.

Por estas consideraciones, soy del criterio que no hay incumplimiento de la Decisión N°3/2020 de 14 de noviembre de 2019, y al no ser esta la decisión mayoritaria del Pleno, respetuosamente **SALVO MI VOTO**.

Panamá, 13 de marzo de 2023.



FERNANDO ALFONSO SOLÓRZANO ACOSTA
Miembro



MAGDALENA CARRERA L.
Secretaria Judicial