

238-20

RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO POR EL LICENCIADO FRANCISCO RIZZO, EN REPRESENTACIÓN DE PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL, CONTRA LA DECISIÓN N° 5/2020 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2019, EMITIDA POR LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, DENTRO DEL CASO NEG-09/18.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Panamá, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

El Licenciado Francisco Rizzo, quien actúa en representación de **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL**, ha promovido Recurso de Apelación contra la Decisión N° 5/2019 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, dentro del Caso N° NEG-09/18.

I. ANTECEDENTES DEL CASO.

El Recurso de Apelación en estudio, tiene su origen en una solicitud de **“REVISIÓN PARA LA RESOLUCIÓN DISPUTAS SOBRE LA NEGOCIABILIDAD”** en contra de la Autoridad del Canal de Panamá, presentada por **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL**.

El Sindicato en mención manifestó en esa petición, que el desacuerdo radicaba en la negativa de la Autoridad del Canal de Panamá, de acceder a una negociación intermedia en relación a una propuesta por afectaciones en las condiciones de empleo de los pasacables, boteros y operadores de locomotoras de las Esclusas de Miraflores, como consecuencia de la eliminación de remo en

los botes laterales (Este y Oeste) al momento del arribo de algunos tipos de embarcaciones (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

En la propuesta se solicitó negociar una Compensación Adicional Especial, equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario de los trabajadores por el tiempo de labores bajo esas condiciones.

Según se indicó, la negativa de la Administración (ACP), se dio mediante Nota de 4 de junio de 2018, a través de la cual expresó el rechazo a la propuesta y a la intención de negociar, pues se acogía a la Sección 11.05 de la Convención Colectiva, puesto que lo solicitado no era susceptible de acuerdo.

La propuesta de negociación, se sustentó en los artículos 101 y 102 de la Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá; los artículos 57 y 59 del Reglamento de Relaciones Laborales; y el artículo 11 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Trabajadores No-Profesionales. Esas normas jurídicas refieren, respectivamente, a que la obligación de la Administración de la ACP y de cualquier Representante Exclusivo de negociar de buena fe, se definiría y desarrollará en los Reglamentos; y a los asuntos sobre los cuales pueden versar tales negociaciones.

En la solicitud de negociación intermedia el Sindicato pidió a la Junta de Relaciones Laborales, que declarara que la Autoridad del Canal de Panamá tiene la obligación de negociar con **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL** su propuesta.

Al respecto, la referida Junta corrió traslado a la Autoridad del Canal de Panamá, la cual, mediante Nota de 24 de septiembre de 2018, contestó en lo medular, que rechazaba completamente la propuesta y la intención de negociación intermedia presentada por el Sindicato, con fundamento en la Sección 11.04 de la Convención Colectiva, considerando que la propuesta de compensación adicional equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario, correspondía a una simple aspiración económica; es decir, no era una medida para aliviar una supuesta

afectación de las condiciones de trabajo y se aparta de lo acordado en la negociación de la Convención Colectiva que entró en vigencia a partir de 19 de febrero de 2016.

La entidad también indicó que los intereses que mantiene **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL** de mayores beneficios económicos y diferenciales, fueron temas ampliamente discutidos entre las partes y recogidos en los artículos 23 y 26 de la Convención Colectiva.

II. DECISIÓN APELADA

En la decisión apelada, la Junta de Relaciones Laborales resolvió concretamente lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR que no existe el deber de negociar la propuesta de negociación girada por el Panama Area Metal Trades Council en su nota de 30 de agosto de 2018, que trata sobre la negociación de una compensación adicional especial equivalente al 50% del salario de los pasacables, boteros y operadores de esclusas de la Esclusas de Miraflores cuando atienden buques con mangas inferiores a 80 pies en maniobra de “Sin Tiro Ala”.

...”

Observamos que la decisión de la Junta de Relaciones Laborales se sustentó sustancialmente en que no quedaron acreditados fehacientemente afectaciones negativas en las condiciones de los trabajadores, debido a que forman parte de la operación normal en las Esclusas del Canal de Panamá, las maniobras “Con Tiro al Ala” (Wing Fling) y “Sin tiro Ala” (No Wing Fling), lo cual quedó corroborado con testigos. Igualmente, se indicó que ello se encuentra establecido en el Manual para las Cuadrillas de Pasacables y Boteros, que regulan las operaciones de amarre de los buques, que entran en las esclusas de Miraflores, demostrándose con ello que pueden utilizarse el tipo de acciones en comento.

La Junta sostuvo también que se acreditó que la indicación para que una nave sea atendida con las maniobras descritas, proviene del Control de Tránsito Marítimo y puede ser modificada en sitio, por decisión del Maestre de Esclusas.

III. SUSTENTO DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte apelante, **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC)**, fundamenta el Recurso de Alzada, refiriéndose al artículo 114 de la Ley 19 de 1997 y luego transcribe la parte resolutive de la resolución apelada.

De igual manera, en un apartado denominado “**ILEGALIDAD DEL ACTO RECURRIDO**”, enuncia dos conceptos de violación de la forma que explicamos a continuación.

1. Primer concepto de violación.

Dentro de esa infracción se cita el artículo 101 de la Ley 19 de 1997, resaltando, que la obligación de la Administración de la Autoridad, así como la de cualquier Representante Exclusivo de negociar de buena fe, se definirá y desarrollará en los Reglamentos.

El recurrente también aludió al artículo 102 de la referida Ley, del cual destacó que son negociables los procedimientos que se utilicen para implementar decisiones de la Administración de la Autoridad a los que alude el artículo 100 de la Ley, y de las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales acciones, a menos que estas tengan efecto de poca importancia en las condiciones de laborales.

Seguidamente, el Sindicato advierte en concordancia con lo indicado, que el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales, establece que los procedimientos y mecanismos para iniciar negociaciones deberán estipularse en las Convenciones Colectivas correspondientes. Y continuó citando el contenido de las Secciones 11.01, 11.02, 11.04 y 11.05 sobre Negociación Intermedia de la Convención Colectiva

Hecha las citas de los artículos referidos, quedó indicado lo siguiente:

“Como se aprecia en el expediente, la propuesta de negociación del sindicato guarda relación con negociar una compensación adicional para los trabajadores de las esclusas de Miraflores (pasacables, boteros y operadores de locomotras de esclusas) como medida adecuada aplicada a éstos, producto de las

afectaciones a sus condiciones de trabajo que ocurrieron como consecuencia de la eliminación de botes a remo en ambos laterales (este y oeste) de dichas esclusas.

Esto es así, toda vez que, tanto el numeral 2 del artículo 102 de la Ley Orgánica de la ACP, como el artículo 20 del Reglamento de Relaciones Laborales (RRL) señalan que son negociables las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por las decisiones de la Administración, a menos que tales decisiones tengan efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo.

Pese a esto, al momento de pronunciarse sobre negociabilidad de la propuesta del PAMTC, la JRL-ACP, indicó (foja 345) que no se encuentra 'convencida totalmente' de que hubo afectaciones negativas en las condiciones de trabajo de los trabajadores afectados, valorando solamente, lo declarado por los testigos que representaban a la Administración de la ACP, más no así las declaraciones aportadas por los testigos Luis Mosquera, Luis Córdoba Gerardo Acosta, Félix Barahona, Adriano Vásquez y José Aparicio (fojas 229 a 336) quienes explicaron de forma amplia y detallada como la eliminación del bote de remos en ambas laterales de las esclusas de Miraflores afectó de forma significativa el modo en que estos realizan su trabajo.

Por tanto, erra la Junta al indicar que en el presente caso, la propuesta girada por la PAMTC, de una compensación adicional especial tampoco sería negociable ya que dicha propuesta lo que busca es negociar una condición nueva y no las medidas para mitigar los efectos negativos de la implementación de una decisión de la Administración.

... ”

Culminó sosteniendo el apelante, que nada impide que cuando un grupo de trabajadores ha sido afectado adversamente en sus condiciones de laborales, se negocie una compensación económica como medida adecuada.

2. Segundo concepto de violación.

En los mismos términos iniciados para la primera infracción alegada, se citó también los artículos 101, 102 y 113 de la Ley 19 de 1997; los artículos 59 y 71 del Reglamento de Relaciones Personal de la ACP, y las Secciones 11.01, 11.02, 11.04 y 11.05 de la Convención Colectiva.

El artículo 71 del Reglamento de Relaciones Laborales, dispone que durante un proceso de negociación la administración podrá alegar que uno o más asuntos no son negociables por entrar en conflicto con la Ley Orgánica y los

Reglamentos; y el Representante Exclusivo podrá recurrir ante la Junta de Relaciones Laborales para la correspondiente determinación de negociabilidad, siempre que lo haga antes de concluir el acuerdo. El artículo 113 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, sobre las funciones de la Junta de Relaciones Laborales, en su numeral 2, contiene la de resolver disputas sobre negociabilidad.

Al respecto se explicó, que se observa a foja 346 del expediente la Junta de Relaciones Laborales, emitió criterio sobre la propuesta girada por **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL**, de una compensación adicional especial, que no sería negociable, porque se pretendió acordar una condición de trabajo nueva, omitiendo que la pretensión incluyó el pago de esa compensación, la cual sería sólo mientras se realicen los trabajos de rehabilitación de las estaciones de botes a remos en los laterales de las Esclusas de Miraflores.

El Sindicato añadió, que la Junta de Relaciones Laborales obvió en su análisis, que el acceder a su solicitud de propuesta para que las partes involucradas se reúnan a negociar, no conlleva la aceptación de misma, sino que, permite a las partes discutir, modificar y acordar un asunto que goce de la aceptación de ambas partes, y de no lograrse el acuerdo, permite resolverse por “estancamientos en las negociaciones” ante la Junta de Relaciones Laborales, conforme lo prevé el numeral 3 del artículo 113 de la Ley 19 de 1997, concordante con el artículo 71 del Reglamento de Relaciones Laborales.

Sobre la base de lo expuesto, en el Recurso de Apelación se solicitó a los Magistrados de esta Sala, revoquen la Decisión No. 5/2020 de 14 de noviembre de 2019, por ser contraria a la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, y ordene a dicha entidad el pago de honorarios profesionales del apoderado legal.

IV. OPOSICIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

La Autoridad del Canal de Panamá, a través de su apoderada especial presentó escrito de Oposición al Recurso de Apelación, en el cual luego de citar la parte resolutoria de la decisión recurrida, menciona los antecedentes y la solicitud de negociar presentada por la parte recurrente, es decir, **PANAMA AREA METAL**

TRADES COUNCIL (PAMTC).

Al respecto, la Autoridad manifestó que la Junta de Relaciones Laborales, analizó la propuesta de negociación intermedia presentada el 28 de mayo de 2018, por supuestos cambios en las condiciones de empleo de los pasacables, boteros y operadores de locomotoras, producto de restricciones en el uso de botes de remos en ciertas áreas de las esclusas de Miraflores, en atención a lo que dispone, sobre negociación intermedia, la Sección 11.04 del Convenio Colectivo vigente.

Igualmente, se refirió al artículo 102 de la Ley Orgánica de la Autoridad, en los términos siguientes: *“...establece las materias sujetas a negociación entre la ACP y los representantes exclusivos, la Junta se refiere a negociaciones de impacto e implementación de los cambios en condiciones de trabajo de trabajadores afectados producto de una decisión de la Administración que conlleve el ejercicio de alguno de los derechos que concede el artículo 100 de la Ley Orgánica de la ACP; negociación que procede siempre y cuando las afectaciones en las condiciones de trabajo de los trabajadores sean más de poca importancia.”*

Añadió, que considerando lo establecido en dicho artículo la Junta de Relaciones Laborales determinó si se había dado o no un cambio en las condiciones de empleo de los pasacables, boteros, operadores de locomotoras en las Esclusas de Miraflores, resultado de la restricción del uso de botes de remos para las operaciones en los muros laterales de esas esclusas, y siendo así, iniciaran las negociaciones.

En cuanto a las normas alegadas como infringidas por el Sindicato recurrente, sostuvo la Autoridad del Canal de Panamá, en su calidad de Opositor, que en el caso del cargo de ilegalidad del artículo 101 de la Ley 19 de 1997, el apelante se limitó a señalar que es obligación de la Autoridad y los Representantes Exclusivos a concertar de buena fe, y que el numeral 2 del artículo 102 dispone que son negociables los procedimientos que se utilicen para

implementar las decisiones de la Administración de la Autoridad, a la que se refiere el artículo 100, concordante con el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Laborales, pero sin hacer una explicación o sustentación adicional.

Respecto al segundo cargo de ilegalidad, la Autoridad indicó que: *“el recurrente únicamente parafrasea las tres primeras líneas del Artículo 101 de la LO, que se refieren a la obligación de las partes de negociar de buena fe será definida y desarrollada en los reglamentos. Asimismo, transcribe y parafrasea el numeral dos del artículo 102 de la Ley Orgánica, el artículo 59 del Reglamento de Relaciones Personales, las secciones 11.01, 11.02, 11.04 y 11.05 de la CC.”*

Seguidamente, señaló la Entidad que se transcribió el artículo 71 del referido Reglamento y aludió al numeral 2 del artículo 113 de la Ley 19 de 1997, que refieren a la competencia privativa de la Junta de Relaciones Laborales para resolver disputas de negociabilidad, pero tampoco se indicó el concepto de violación y por ende tampoco lo sustentó.

Así la parte opositora, solicita a los Magistrados de la Sala Tercera confirmar la Decisión N° 5/2020 de 14 de noviembre de 2019.

V. DECISIÓN DE LA SALA TERCERA.

Vistos y analizados los argumentos expuestos por las partes y la decisión proferida por la Junta de Relaciones Laborales, esta Superioridad pasa a resolver el presente recurso.

Importa iniciar este análisis acotando, que la Constitución Política de la República de Panamá, en el Título XIV denominado "El Canal de Panamá" establece en el artículo 316 que, la Autoridad del Canal de Panamá es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que posee un régimen especial el cual abarca funciones que le son privativas para la operación, administración y funcionamiento del Canal.

De conformidad con el artículo 323 de la Constitución el régimen que se describe en ese Título: *“...solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas*

materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendario.”

Al respecto, resulta oportuno citar un extracto de la Sentencia de 27 de noviembre de 2009, en virtud de una Demanda de Inconstitucionalidad presentada por la Unidad Sindical Independiente (CONUSI), en la cual se manifestó:

“... ”

La intención del Legislador, en funciones de constituyentes, con la creación del título XIV de la Constitución Nacional era investir a la Autoridad del Canal de Panamá de una autonomía que le permitiera, entre otras cosas, administrar su propio patrimonio, asumir la defensa de su derecho en juicio, como demandante o como demandada, lo que le permitirá el cumplimiento de la misión para la cual fue creada y para darle al transporte y al comercio marítimo internacional la garantía de que el Canal sería manejado con igual o mayor eficiencia por parte del gobierno panameño.

El artículo 315 de la Constitución Política implanta un orden de jerarquía normativa distinto al resto de las distintas entidades públicas con el objeto de que el Canal, obra de gran importancia para la nación panameña por su significado y valor estratégico para nuestro país y la comunidad internacional, no fuera alterado. Dicho artículo preceptúa que el uso del Canal de Panamá estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan la Constitución, la Ley y su Administración.

Por su parte, el artículo 322 de la Constitución Política establece expresamente que la Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. Vale destacar que este artículo es acorde a lo dispuesto en numeral 7 del artículo 10 del Tratado del Canal de Panamá que establece que ‘La República de Panamá garantizará, en la medida de lo posible, que los términos y condiciones de empleo aplicables al personal empleado en las actividades cuya responsabilidad asuma no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor de este tratado.’

Este Plan General de Empleo que tiene como principio la contratación de trabajadores permanentes y

de aquellos jubilados en el año 1999 en la Comisión del Canal de Panamá bajo el sistema federal estadounidense en condiciones similares a los que existían a esa fecha y la autorización para contratar con ciertas limitaciones a trabajadores extranjeros, tiene como propósito asegurar la disponibilidad del recurso humano idóneo, altamente calificado y competente que garantice que el servicio público internacional que presta la Autoridad del Canal de Panamá sea continuo, eficiente, seguro y rentable.

De igual forma, el artículo 322 en referencia, hace una mención muy importante al señalar que: 'En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna.'

..."

Al respecto, importa resaltar que el artículo 322 de la Constitución señala: *"Los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que se establezcan en la Ley."*

Bajo ese marco, tenemos la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad, que en su preámbulo dispone, específicamente en el segundo párrafo que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución Política, **las normas que ahí se dictan son de carácter general** y servirán de marco para los reglamentos que al respecto se expidan, de manera que el Canal brinde siempre un servicio continuo, eficiente y seguro.

Ahora bien, la competencia de la Sala Tercera para conocer de acciones como las que ocupa nuestra atención, fue conferida a través de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, "Por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá", en su artículo 114, el cual expresa lo siguiente:

"Artículo 114. La Junta de Relaciones Laborales tramitará, con prontitud, todo asunto de su competencia que se le presente y, de conformidad con sus reglamentaciones, tendrá 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.

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.”

Luego entonces, el examen que le corresponde a este Tribunal hacer dentro de un Recurso de Apelación, contra las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales, es determinar si en efecto la decisión de ésta, es contraria a la Ley 19 de 1997, lo que implica hacer una confrontación de la decisión de la Junta de Relaciones Laborales, con las normas alegadas como infringidas.

La Decisión No. 5/2020 de 14 de noviembre de 2019, de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, motivo del Recurso de Apelación en estudio, tuvo su origen en una **solicitud de “REVISIÓN PARA LA RESOLUCIÓN DE DISPUTAS SOBRE LA NEGOCIABILIDAD”** en contra de la **Autoridad del Canal de Panamá**, debido a que esta entidad rechazó la petición de iniciar negociación intermedia por supuestas afectaciones a condiciones de empleo de los pasacables, boteros, operadores de locomotoras de las Esclusas de Miraflores, como consecuencia de la eliminación de los botes de remo en los laterales (Este y Oeste) en esas Esclusas, al momento de arribar embarcaciones menores tales como: 4, 6, 8 y 12 cables de denominación “No Wing Fling”; barcos, cruceros, de guerras, submarinos “soft line”; yates, buques con cargas peligrosas, radioactivas, entre otros, en los laterales de las esclusas.

La Junta de Relaciones Laborales declaró que no existe el deber de negociar la propuesta formuladas por **PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL** mediante Nota de 30 de agosto de 2018, sobre la negociación de una compensación adicional especial equivalente al cincuenta por ciento (50%) del salario de los pasacables, boteros y operadores de las Esclusas de Miraflores, cuando atienden buques con mangas inferiores a ochenta (80) pies en maniobra de “Sin Tiro Ala”, considerando que no encontró evidencias convincentes de que hubo afectaciones negativas en las condiciones de los trabajadores involucrados.

Este Tribunal se percató que los cargos de ilegalidad planteados de quien promueve el recurso en estudio, corresponden a los artículos 101 y 102 de la Ley 19 de 1997, y que, pese a indicarse en algún momento que la decisión apelada también es contraria al artículo 113 de dicho cuerpo legal, no queda explicado de forma individual cómo se ocasiona la supuesta ilegalidad. De igual manera, precisa advertir que, dentro de esos cargos de ilegalidad, se incluyó la transcripción de varias normas convencionales, éstas del procedimiento de una negociación intermedia, y del Reglamento de Relaciones Laborales.

Ahora bien, estima la Sala que como quedan explicados los cargos de ilegalidad, no se deducen argumentaciones jurídicas a fin de descifrar su contenido o adaptar su regulación al caso concreto, y por ello, resulta insuficiente la alegación limitando hacer la confrontación que correspondería, por consiguiente, no pueden prosperar los cargos de ilegalidad planteados, y lo viable es confirmar la Resolución apelada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la Decisión No. 5/2020 de 14 de noviembre de 2019, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, dentro del CASO NEG-09/18 que presentó PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC), y en consecuencia, **NIEGA** las demás pretensiones.

NOTIFÍQUESE,

**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO**

**CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO**

**LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO**

**KATIA ROSAS
SECRETARIA**