

**JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMA.  
Panamá, diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020)-**

**DECISIÓN No.17/2020**

**Por la cual se reconoce la Unidad Negociadora de los Guardias de  
Seguridad de la Autoridad del Canal de Panamá.**

**CER-01/12**

**I. Competencia de la Junta.**

La Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en adelante JRL, conforme al artículo 113 numeral 5 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá tiene competencia privativa para reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos, así como, determinar y certificar las unidades negociadoras, de conformidad con el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP y el Acuerdo 10 de 22 de febrero de 2001 que reglamenta la certificación de Unidades Negociadoras y sus Representantes Exclusivos.

**II. Antecedentes del Caso**

El 21 de agosto de 2012, el señor Esteban Redwood, trabajador de la Autoridad del Canal de Panamá, presentó ante la Junta de Relaciones Laborales memorial en el que solicita a la JRL, el reconocimiento y la certificación de la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia de la Autoridad del Canal de Panamá, en adelante ACP.

Esta solicitud la formula en su condición de presidente provisional de la organización laboral denominada Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, la petición presentada indica que son un grupo de trabajadores con intereses claramente identificables que se organizan para promover la eficiencia en la operación del Canal y el trato efectivo con la Administración de la ACP.

La mencionada solicitud se hizo acompañar de las siguientes pruebas documentales:

1. Nota suscrita por el Lcdo. Álvaro Cabal Vicepresidente de Asesoría Jurídica de la Autoridad del Canal de Panamá en la cual se da respuesta a la solicitud de certificación en la que conste la cantidad aproximada del personal permanente de la Sección de Protección y Vigilancia, sus funciones, ubicación en el organigrama de la Autoridad del Canal (ACP) y localización geográfica. Esta nota adjunta cuadro donde se detalla la cantidad de personal permanente de la Sección de Protección y Vigilancia, sus funciones y su localización geográfica (f.3) y organigrama que señala que la sección se encuentra ubicada bajo la división de Protección y Respuesta a Emergencia del Departamento de Operaciones, en el Organigrama de la ACP de ese momento (f.4).
2. Firmas de respaldo a la solicitud para constituirse en unidad negociadora de los guardias de seguridad (f.5-18).
3. Estatutos del Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá. (fs.17-37).
4. Acta de los Guardias de Seguridad (fs.38-40).

### III. TRÁMITES SUBSIGUIENTES

Mediante nota JRL-SJ-4/2013, de 3 de octubre de 2012, el miembro ponente del caso solicitó a la Administración de la ACP, a través de la entonces Sección de Relaciones Laborales Corporativas de la Vice presidencia de Recursos Humanos, la lista certificada por la ACP de los trabajadores permanentes que desempeñan funciones de guardias de seguridad en la Sección de Protección y Vigilancia, en la que constara el título de la posición, nombre y número de cédula del trabajador que la ocupa, número de identificación del trabajador, así como su ubicación en el organigrama de la administración y localización geográfica. (f.42)

El día 11 de octubre de 2012, la ACP remitió copia autenticada de la información requerida por la Junta (fs.43 a 59), con la cual la JRL, procedió a la verificación de las respectivas listas cuyo resultado arrojó un total de firmas válidas de 131 trabajadores de las 165 firmas presentadas en la petición inicial (f. 67)

El día veinticinco (25) de marzo de 2013, la JRL emitió la Resolución No.53/2013 (fs.69-73) que dispuso:

“PRIMERO: ORDENAR LA CORRECCIÓN de la solicitud para que se reconozca y certifique como una unidad negociadora a los trabajadores que se desempeñan como Guardias de Seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia de la ACP en los puntos que a continuación se enumeran:

1. Determinar quién ostenta la calidad de autoridad máxima dentro del sindicato.
2. Establecer con claridad lo relativo a los llamados y quórum mínimo en cada llamado al momento de celebrar las asambleas ordinarias o extraordinarias.
3. Procedimiento para la suspensión o remoción de la Junta Directiva o de alguno de sus miembros que contemple el derecho a la defensa.
4. Procedimiento para reemplazar o sustituir a la Junta Directiva o de alguno de sus miembros cuando estos sean suspendidos o removidos de sus posiciones.
5. Desarrollar un procedimiento para la suspensión o remoción de los miembros del sindicato que contemple el derecho a defensa.
6. Corregir la confusión advertida en el numeral 4 del artículo 43 de los estatutos.

SEGUNDO: CONFERIR al peticionante el término de quince (15) días calendario, contados a partir de la notificación de esta Resolución para que proceda con las correcciones indicadas. Vencido este término sin que la solicitud haya sido corregida, la Junta negará la admisión de la solicitud impetrada.”

Esta resolución fue adoptada por el voto mayoritario de los miembros de la Junta y los salvamentos concurrentes de dos (2) miembros. (fs.74-77), y fue debidamente notificada a la parte solicitante quien en el término conferido por la Junta, presentó las modificaciones a los Estatutos del Sindicato de Guardias de Seguridad, realizada el 13 de abril en Asamblea Extraordinaria; así como copia del acta de la Asamblea y listado de los asistentes a la misma. (fs.78-103).

Mediante Resolución No.78/2013 de 13 de junio de dos mil trece (2013), la JRL resolvió, reconocer que la solicitud presentada por Esteban Redwood, a nombre de la organización laboral denominada Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, para que se reconozca y certifique que la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad cumple con los requisitos formales establecidos en la Ley Orgánica, el Reglamento de Relaciones Laborales y el Reglamento de Certificación de Unidades Negociadoras y sus representantes exclusivos; identificó la solicitud presentada como CER-01/12 para efectos de su tramitación, y giró notificación de la solicitud presentada al Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los No Profesionales, Maritime Metal Trades Council y a la ACP como partes interesadas para que en el término de quince (15) días hábiles a partir de la notificación de esta Resolución, presentaran a la Junta su opinión, objeción, oposición u observación respecto a la solicitud presentada, de

conformidad con el artículo 27 del Acuerdo No.10 de la JRL modificado por el Acuerdo No.12 de 3 de septiembre de 2001.

Igualmente la resolución ordenó a la ACP la notificación, de la admisión de la solicitud mediante aviso suministrado por la JRL, a todos los trabajadores permanentes que desempeñen funciones de Guardias de Seguridad en la Sección de Protección y Vigilancia de la ACP y que el mismo debería permanecer en los tableros de la ACP, por el término de quince (15) días hábiles contados a partir del momento en que sea posteado. (fs.105-106), esta decisión adoptada por la mayoría de los miembros, con el salvamento concurrente de un (1) miembro.

Todas las partes interesadas, a saber el Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de Trabajadores No Profesionales y la ACP fueron debidamente notificadas según consta a folio 106 (reverso) y los avisos a los trabajadores publicados según se deja constancia en nota RHRL-13-379 de 30 de julio de 2013 visible a folio 167 del expediente, suscrita por la Lcda. Aixa González C., la cual se acompaña de un cuadro que detalla los lugares y fechas en que el aviso proporcionado por la JRL, fue publicado. (fs.167-170).

#### **IV. OPOSICIÓN A LA SOLICITUD DE LAS PARTES INTERESADAS**

Admitida la solicitud para su trámite, en el término conferido para la contestación presentaron escrito de oposición el sindicato National Maritime Union y el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe, ambos sindicatos son componentes del representante exclusivo de la unidad negociadora de trabajadores no profesionales. Igualmente se recibió oposición de la ACP.

##### **1. Oposición de National Maritime Union**

El señor Fernando Williams quien a la fecha de presentación fungía como presidente de National Maritime Union, a través de carta de 4 de julio de 2013, manifestó a la JRL, su oposición a la Resolución No.78/2013, en la cual se permite la participación como unidad negociadora a la organización Sindicato de los Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, ya que es de la opinión que si bien es cierto cumplió con los requisitos formales que se exigen para su aceptación, es claro que no se cumplió con el principio primario de notificar a las partes afectadas antes de emitir concepto favorable. La mencionada organización se opone a la resolución que ordena el trámite de la petición porque en su opinión no cumplió en cuanto a la notificación (f.118).

##### **2. Oposición del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe.**

En un extenso escrito de oposición, el Sindicato del Canal de Panamá y el Caribe, en adelante SCPC, luego de hacer sendas referencias a los trámites para el reconocimiento de organizaciones sindicales en el Canal de Panamá, fundamenta su oposición a la solicitud en examen, basado en que la resolución de la JRL que da trámite a la petición de reconocimiento de la Unidad Negociadora es contraria a la Ley 19 de 1997, específicamente en el artículo 113 numeral 5 por el cual debe ser anulada.

En este orden de ideas, previa cita de la mencionada normativa, expresa que reconoce la competencia de la JRL, para tramitar procesos relacionados a las unidades negociadoras, pero esta competencia esta limitada a actuar conforme a las reglamentaciones.

Destaca que es una condición indispensable, prevista en el artículo 8.2 del Acuerdo No.28 de 31 de enero de 2006 por medio del cual se aprueba el Reglamento General de Procedimiento de la Junta de Relaciones Laborales, el reconocimiento y certificación del

Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, para poder ser parte en un proceso, la JRL manifestó que, sin embargo, la JRL ha admitido y reconocido el cumplimiento de los requisitos formales de esta petición, sin que este sindicato haya sido previamente reconocido y certificado.

A continuación, el SCPC citó el artículo 8 del Reglamento General de Procedimiento de la JRL que dice:

“Pueden ser parte en un proceso de competencia de la Junta:

1. Los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá,
2. **Los Sindicatos reconocidos y certificados por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá,**
3. La administración de la Autoridad del Canal de Panamá
4. El Representante Exclusivo.”

Adicionalmente, el SCPC indicó en su escrito la violación del artículo 114 de la Ley 19 de 1997.

“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”.

Afirma el SCPC que el artículo 114 de la Ley es imperativo a la JRL, respecto al trámite de los asuntos de su competencia y de la facultad discrecional para recomendar a las partes los procedimientos para la resolución o los medios y procedimientos para la resolución del asunto, o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes para resolverlos.

Seguidamente el sindicato procedió con la cita de dos (2) fallos de la Corte Suprema de Justicia. El primero de ellos de 19 de marzo de 2009 que resuelve recurso de apelación en el proceso PLD-37/06 y otro fallo que se identifica como Fallo de 19 de septiembre de 2008, para *concluir que la JRL no debió haber admitido esta solicitud de un sindicato que carece de reconocimiento y certificación, como exige el reglamento de la JRL, antes mencionado y los requisitos exigidos en el acuerdo 10 del 22 de febrero de 2001.*

En el ordinal segundo de su escrito, el SCPC se refiere al incumplimiento de los requisitos de admisión descritos en el Acuerdo No.18 de 1 de julio de 1999, Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP y el Acuerdo No.10 de 22 de febrero de 2001.

A continuación, el Sindicato procede a citar el artículo 29 del Reglamento de Relaciones Laborales que dice:

“Artículo 29. La determinación y certificación de una unidad negociadora sólo podrá solicitarla una organización laboral. Dicha solicitud deberá llenar los siguientes requisitos:

1. Venir acompañada de una certificación expedida por la administración, donde conste la cantidad aproximada de trabajadores de la unidad negociadora, sus funciones, ubicación en el organigrama de la Autoridad y localización geográfica.
2. **Un listado que deberá contener el nombre, firma y número de identificación de los trabajadores que respaldan la solicitud, el cual no será menor del treinta y tres por ciento (33%) del total de los trabajadores permanentes de la Autoridad en la unidad cuya certificación se solicita.** La Junta de Relaciones Laborales verificará la información contenida en el listado antes de dar trámite a la solicitud.

3. Una lista con los nombres de directivos y representantes de la organización laboral.
4. Copia autenticada de los estatutos los cuales deben cumplir con lo establecido en los artículos 22, 23 y 24 de este reglamento y con las reglamentaciones de la Junta. (resaltado es nuestro)."

A continuación, el SCPC realiza un análisis del artículo 29 del Reglamento de Relaciones Laborales tomando como premisa que "La determinación y certificación de una unidad negociadora solo podrá encabezarla una organización laboral."

El Sindicato considera que el encabezado de la lista de firmas aportadas indica que son los trabajadores los que realizarán la solicitud para que se reconozca y certifique una nueva unidad negociadora a la JRL.

Un listado que deberá contener el nombre, firma y número de identificación de los trabajadores que respaldan la solicitud, el cual no será menor del 33% del total de los trabajadores permanentes de la Autoridad en la unidad cuya certificación se solicita.

La solicitud presentada el día 21 de agosto de 2012, a nombre del Sindicato de Guardias de Seguridad no cumple con el requisito número 2 porque el encabezado de la lista de firmas aportadas no indica que respaldan la solicitud de ese sindicato. Contrario a esto, indica que los trabajadores firmantes se han organizado para solicitarle la JRL que reconozca y certifique una nueva unidad negociadora, en otras palabras, los firmantes solicitan directamente a la JRL el pedido.

El SCPC aduce que el hecho resaltado aquí, tiene una explicación lógica, las firmas fueron recolectadas entre los días 18 de octubre de 2011 al 3 de enero de 2012 y el supuesto sindicato fue constituido cuatro meses después de la última firma, en asamblea general realizada el 2 de mayo de 2012 (foja 38), por lo cual es imposible que los trabajadores firmantes hubieran manifestado *su respaldo a un sindicato que aún no había sido constituido*.

A su juicio con esto queda demostrado el incumplimiento de los requisitos de forma para la admisión en la mayoría de ellos, por lo que corresponde es aplicar el artículo 43 del Reglamento de Relaciones Laborales y el artículo 17 del Acuerdo No.10 de la JRL, en cuanto al rechazo de dicha solicitud por incumplimiento de los requisitos, citando los respectivos artículos antedichos.

**"Artículo 43.** La Junta de Relaciones Laborales podrá, sin más trámite, rechazar toda solicitud que no cumpla con los requisitos establecidos en los artículos anteriores y en sus reglamentaciones".

**"Artículo 17.** La Junta podrá sin más trámites, rechazar toda solicitud que no cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento de Relaciones Laborales y en este reglamento".

Mas adelante en su escrito el Sindicato objetante indica que la solicitud también incumple los requisitos de admisión descritos en el Acuerdo No.10 de 22 de febrero de 2001.

Refiere el SCPC, que dicha solicitud debió cumplir simultáneamente con los requisitos del Reglamento de Relaciones Laborales y con el Acuerdo No.10 del 22 de febrero de 2001, por medio del cual se crea el reglamento de Certificación de Unidades Negociadoras y sus representantes exclusivos, emitido por la JRL, específicamente en los artículos 4, 5, 10, 17 de los cuales emiten comentarios de su incumplimiento. A continuación, hace cita del artículo 4 del Acuerdo que dice que "Toda solicitud hecha ante la Junta deberá cumplir con lo establecido en la ley orgánica, el reglamento de Relaciones Laborales y este reglamento."

El Sindicato es de la opinión que ha demostrado que la solicitud no cumple el Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP, ni con lo establecido en los acuerdos 10 y 28 de la JRL.

**“Artículo 5.** En los casos que sea necesario, la solicitud deberá estar acompañada de un listado que incluya el nombre, número de identificación y firma de los empleados que respaldan dicha solicitud”.

Manifiestan que las listas aportadas no llevan el propósito de respaldar la solicitud del supuesto sindicato simplemente porque no estaba constituido al momento de la emisión de firmas.

**“Artículo 10.** Las solicitudes que se presenten con el propósito determinar y certificar a una unidad negociadora o para aspirar a ser representante exclusivo, por parte de una organización sindical, deberán estar acompañadas de **copia autenticada** del acta constitutiva, de los estatutos aprobados y del acta de la sesión o sesiones en que se llevó a cabo dicha aprobación”.

Agregó que, el acta constitutiva aportada (fojas 38-39) es copia simple y no copia autenticada como exige la norma y que el acta aportada no indica el número de miembros del sindicato, detalle este importante porque la modificación de los estatutos debe ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros a paz y salvo, conforme al artículo 12 de los estatutos del sindicato, fueron 39 miembros los que participaron en la modificación solicitada por la JRL, a foja 138, sin saber ciertamente cuantos miembros representan la mayoría absoluta.

Posteriormente, previa cita del artículo 17 del Acuerdo de la JRL, que señala que “La Junta podrá, sin más trámites, rechazar toda solicitud que no cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento de Relaciones Laborales y en este reglamento”. Aseveró que conociendo la JRL todas las irregularidades señaladas en este documento, en cuanto a los requisitos de admisión, decide reconocer que estos se cumplieron, desobedeciendo claramente el reglamento establecido al no proceder con el rechazo.

Otra de las objeciones manifestadas por el Sindicato es que hay falsedad en la aportación de las firmas que respaldan la solicitud, que estas firmas fueron recolectadas entre los días 18 de octubre de 2011 al 3 de enero de 2012 y el supuesto sindicato fue constituido cuatro meses después de la última firma, en asamblea general realizada el 25 de mayo de 2012 (foja 38), por lo cual es imposible que los trabajadores firmantes hubiesen manifestado su respaldo a un sindicato que aún no había sido constituido, sin embargo el solicitante (Esteban Redwood), conociendo este hecho intenta burlar a la JRL y a sus compañeros quienes firmaron con otro propósito y no el de respaldar el sindicato que él representa.

Concluye el Sindicato indicando que las reglamentaciones aplicables al caso, indican que la solicitud que no cumpla con los requisitos debe ser rechazada sin más trámites, por la JRL, conforme al artículo 43 del RRL y el artículo 17 del acuerdo No.10 de la JRL, por lo que corresponde es que la JRL declare que las oposiciones a esta solicitud evidencian que no se han cumplido los requisitos de forma para su debida tramitación.

En opinión del Sindicato, ha demostrado que dichos requisitos no son cumplidos y para tratar que se cumplan, la JRL intervino ilícitamente, ignorando a propósito o no algunos detalles como:

- Pasó por alto la falta de reconocimiento y certificación necesaria para actuar ante ella misma, la aportación correcta de certificación de trabajadores del unidad negociadora reconoce como válidas las copias de los estatutos y acta constitutiva cuando el reglamento exige autenticación no se percata de la ausencia del número de miembros del sindicato que es un requisito no se percata que las

firmas fueron obtenidas antes de la constitución del supuesto sindicato, que este supuesto sindicato realiza una solicitud sin siquiera haber sido constituido, menos reconocido y certificado por la JRL.

- No debe quedar dudas del incumplimiento de los requisitos en la solicitud analizada y de la ilegalidad en la que incurre la JRL en reconocer lo contrario, por lo cual aspiramos que la Honorable Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, revoque la Resolución No.78/2013 de 13 de junio de 2013 y solicita a la Junta que resuelva el rechazo de la solicitud presentada el 21 de agosto de 2012 por improcedente y carente de los requisitos de admisión y se ordene el archivo del expediente.

Adicionalmente, solicita se cite a los firmantes de las listas aportadas para su reconocimiento de contenido y firma.

### **3. Oposición de la Autoridad del Canal de Panamá.**

En representación de la ACP, el Lcdo. Álvaro A. Cabal en aquel momento vicepresidente de Asesoría Jurídica y apoderado especial de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), presentó oposición formal a la solicitud presentada por el señor Esteban Redwood, en nombre de un grupo de trabajadores que se autodenomina "Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá", para la formación de una nueva unidad negociadora, que le fuera notificada mediante Resolución No.78/2013 de 13 de junio de 2013. Señala el apoderado judicial de la ACP que objeta y se opone a la solicitud presentada por cuanto que la normativa de la ACP no permiten que una petición de reconocimiento de una nueva unidad negociadora se constituya a la vez en el reconocimiento de un sindicato u organización sindical o laboral y se le declare como representante exclusivo.

Manifiesta que el solicitante "ha confundido las figuras o acepciones jurídicas que no pueden ser confundidas en derecho de: unidad negociadora, sindicato u organización sindical o laboral y representante exclusivo, las cuales están claramente definidas en nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, la solicitud no cumple con los requisitos formales requeridos ni está sustentada de conformidad con la normativa aplicable." (f.147)

Para sustentar su posición a continuación la ACP indicó lo siguiente:

La solicitud que nos ocupa fue presentada por el señor Esteban Redwood, guardia de seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia, Sector Pacífico, de la Autoridad del Canal de Panamá. El señor Redwood menciona en su solicitud que un grupo de sus compañeros lo han designado Presidente y Representante Legal (no dice que o de quien) a fin de que presente una petición para que se les reconozca y certifique como una unidad negociadora.

*La ACP subraya que el solicitante no representa a una organización certificada por la Junta de Relaciones Laborales, lo cual impide que pueda formular tal petición. Al respecto, el artículo 29 del Reglamento de Relaciones Laborales, el cual por mandato de la Constitución desarrolla las normas generales de la Ley No.19 de 11 de junio de 1997 (Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá) sobre relaciones laborales establece que la solicitud para la determinación y certificación de una unidad negociadora sólo puede ser presentada por una organización laboral, exigiendo -entre otras cosas- el listado de los nombres de los directivos de la organización laboral solicitante.*

Los requisitos allí establecidos no han sido cumplidos por el peticionario quien en su escrito se identifica como guardia de seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia, Sector Pacífico de la ACP y como Presidente y Representante Legal (sin mayor aclaración

ni certificación de su calidad expedida) quien dice que conforme al mandato de sus compañeros (guardias de seguridad) solicita el reconocimiento de una unidad negociadora conformada por guardias de seguridad.

Obsérvese que la petición elevada ante la JRL es que se "reconozca y certifique a la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia de la Autoridad del Canal de Panamá."

Mas aun, dentro de las pruebas que acompaña dicha solicitud no adjunta una lista con los nombres de directivos y representantes de la organización laboral y los estatutos de dicha organización laboral constituida y preexistente, sino unos estatutos aprobados por una asamblea de trabajadores interesados y un "Acta donde se aprobaron los estatutos antes mencionados y la Junta Directiva Provisional que se eligió para realizar los trámites necesarios para ser una unidad reconocida y certificada por la Junta de Relaciones Laborales".

Lo anterior no cumple con los numerales 3 y 4 del precitado Artículo 29 del Reglamento de Relaciones Laborales, y evidencia que la intención de la agrupación informal es que la JRL la reconozca y certifique como organización sindical a la vez que, como unidad negociadora, lo cual como se sabe no procede.

"A diferencia del Artículo 21 del mismo Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP que define una organización laboral, sindical o sindicato, simplemente como una organización compuesta por trabajadores, el Artículo 22 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP reitera la necesidad de que la organización laboral tenga entre sus objetivos el ser la representante exclusiva de la unidad negociadora que de acuerdo con el Artículo 28 de este Reglamento sujeta su existencia e idoneidad a la determinación y certificación de la Junta de Relaciones laborales."

Mas adelante señaló que "De conformidad con el Artículo 322 de la Constitución Política de la Republica las organizaciones laborales o sindicatos arriba mencionados pasaron a ser parte de las Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, es decir, pasaron a ser sindicatos regidos exclusivamente por las normas de relaciones laborales de la ACP establecidas en el Título XIV de la Constitución, la Ley Orgánica y los reglamentos que adopta la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá. En este sentido y reiterando lo manifestado en líneas precedentes puede observarse que la Ley Orgánica no ofrece normativa alguna que prevea la conformación de nuevas organizaciones, pues el párrafo transitorio solo hace referencia a las organizaciones sindicales existentes a la fecha."

"Es importante tener presente que la Sala Tercera -De lo Contencioso Administrativo- de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 26 de agosto de 2008, decidió reconocer a la unidad negociadora de los capitanes de remolcadores y oficiales de cubierta pero con la particularidad clara de que debían canalizar sus aspiraciones de negociación a través del sindicato de la unidad negociadora de los trabajadores no profesionales, es decir, la coalición M/MTC conformada por el SCPC, la NMU y el MTC, la cual en ese momento era la coalición de organizaciones laborales que actuaba en representación de dichos capitanes y oficiales de cubierta."

Al respecto, es importante destacar que de conformidad con la Ley Orgánica de la ACP, la JRL no tiene competencia para reconocer nuevas organizaciones laborales, sindicales o sindicatos dentro de la ACP, pues la Ley Orgánica le permite revocar la existencia de la organización laboral que infrinja lo dispuesto en el artículo 92 de dicha ley.

La ACP también indicó que la solicitud no cumple con los requisitos de fondo en relación directa con el artículo 94 de la Ley Orgánica de la ACP, que exige que las disposiciones sobre relaciones laborales sean interpretadas considerando la necesidad de que la Autoridad, como administradora del servicio, sea eficaz y eficiente.

En opinión de la ACP esta norma es el criterio rector de las relaciones laborales en la ACP, por lo que debe estar presente, no solo en la interpretación de las normas laborales, sino en las decisiones que deben tomarse sobre la base de las normas que rigen las relaciones laborales de la ACP con fundamento en este principio de aplicación e interpretación que, en desarrollo de la Ley Orgánica (Artículo 2), el Artículo 26 Reglamento de Relaciones Laborales, la Unidad Negociadora debe no solo ser reconocida como una unidad de intereses claramente identificables, sino que además debe promover la eficiencia de la operación y el trato efectivo con la administración, por lo que un efecto contrario a esto debe conllevar a la negativa de dicha solicitud, y así:

### **1. No hay una unidad de intereses claramente identificables**

La Unidad Negociadora solicitada no mantiene una unidad de intereses claramente identificables pues, como antecedente podemos mencionar lo que en su momento señaló el FLRA (Autoridad Federal de Relaciones Laborales de los EE.UU. antecedente de la Junta de Relaciones Laborales, en el Canal de Panamá) con relación al grupo de enfermeras que solicitaba ser reconocidas como una unidad negociadora apropiada, los mismos están dispersos geográficamente a lo largo y ancho del Canal de Panamá y se entremezclan con otros empleados de la ACP; de manera que el contacto entre ellos mismos y con su supervisor es relativamente poco frecuente; que son más frecuentes los contactos de trabajo con otros empleados de la autoridad quienes están situados más cerca de sus lugares de trabajo; que existe una mayor grado de uniformidad en condiciones de trabajo con otros empleados de la autoridad que con otros guardias de seguridad que aunque pudieren estar asignadas a la misma división presentan una mayor identidad organizacional con empleados asignados a los distintas oficinas de operación donde son asignadas e incluso están sujetas a las mismas políticas y prácticas de personal que dichos otros empleados que no son guardias de seguridad.

Por otro lado, el solicitante no ha acreditado las condiciones de empleo o de desempeño, o los intereses únicos, singulares o particulares que han surgido o han variado desde la constitución de la Unidad Negociadora de los no Profesionales, a la cual pertenecen, de manera que ésta ya no sea idónea para representar los intereses de los guardias de seguridad. El reconocer como unidad negociadora independiente al grupo de guardias que lo están solicitando -pues no son todos-, representa un desmembramiento de la Unidad Negociadora de los No Profesionales que ya está establecida, de allí que el artículo 29 del Reglamento de Relaciones Laborales exija que sea una organización laboral la que haga tal petición, entendiéndose que lo sea una de las que conforman esa unidad existente.

Así pues, la ACP considera que los guardias de seguridad no comparten una comunidad de interés que sea suficientemente separado y distinto de otros empleados de la Autoridad como para justificar su colocación en una unidad independiente. Además, consideramos que una unidad constituida por un grupo tan pequeño y geográficamente disperso no promueve relaciones eficaces ni eficiencia de las operaciones. No promueve la eficiencia de las operaciones del Canal de Panamá y el trato efectivo con la Administración.

En su petición de una sola página, el señor Esteban Redwood, sin ningún tipo de sustento ni prueba alguna, simplemente afirma que su requerimiento cumple con el requisito de promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo

con la administración de la ACP. El solicitante no ha respaldado como esta nueva unidad negociadora hace más eficiente las operaciones del Canal o bien como promueve el trato efectivo con la Administración de la Autoridad. Este incumplimiento en los requisitos, en este tipo de solicitudes, es motivo más que suficiente para que no le fuera siquiera admitida.

Según refirió el apoderado judicial de la ACP, su posición es que de ser aprobada dicha solicitud tendría un impacto negativo en las operaciones del Canal dificultando aún más las relaciones laborales en la ACP que en la actualidad son extremadamente complejas.

Manifestó que un nuevo grupo que genere un incremento en solicitud de tiempo oficial, negociaciones, conflictos, recursos humanos, etc., no se traduce en una mayor eficiencia en la operación o un trato más efectivo con la administración. Por el contrario, resulta claro que ello se convertiría en relaciones laborales más complicadas y en el sacrificio de la eficiencia exigida por el artículo 94 de la Ley Orgánica de la ACP, lo cual impactaría negativamente aspectos cruciales de la eficacia y funcionamiento del canal.

Dentro de los aspectos que a juicio de la ACP impactarían negativamente, de darse el reconocimiento de una nueva unidad negociadora, mencionó los siguientes:

a) Aspiración improcedente de negociar una convención colectiva, dado que el reconocimiento de una nueva unidad negociadora implica -como bien lo señaló en la Corte Suprema de Justicia en fallo de 26 de agosto de 2008- que la unidad negociadora debe trasladar sus aspiraciones laborales de negociación a través del sindicato de los empleados no profesionales (M/MTC). Si bien la negociación de una nueva convención colectiva no sería procedente de conformidad con lo establecido por la Corte Suprema de Justicia, un desacuerdo en torno al tema generaría conflictos adicionales. Ello sin dejar de lado lo que la negociación de una nueva convención colectiva implica tanto la preparación, reuniones, desgaste de las partes, coordinación y aprobación de tiempo de representación, costos, etc., lo cual se traduce en costos que impactan la rentabilidad de la autoridad, no solo en cuando al proceso de negociación, sino también en cuanto a los recursos humanos y materiales para administrar una convención colectiva adicional.

(b) Incremento permanente del uso de tiempo oficial, pues la nueva unidad negociadora requeriría un nuevo grupo de representantes sindicales solicitando ausentarse de sus funciones, para atender asuntos sindicales en tiempo de representación, en detrimento de la eficiencia de la operación del Canal.

(c) Desestabilización de las relaciones laborales, dado la incorporación de una nueva unidad negociadora, se puede generar un incremento en los conflictos laborales que puede repercutir en el funcionamiento eficiente del canal y en una disminución en la membresía de la unidad negociadora existente.

(d) Disminución de la rentabilidad del Canal con base al incremento de los recursos humanos y materiales necesarios para el manejo de una nueva unidad negociadora. (fs.152-153)

La ACP también hizo una extensa referencia a los antecedentes de la unidad negociadora de los trabajadores no profesionales y la determinación de esta unidad como apropiada, quedando la unidad negociadora de trabajadores no profesionales representada por el M/MTC (PAMTC, NMU y SCPC) la cual agrupaba a la mayoría de los trabajadores de la ACP.

La ACP expresó asimismo que esta unidad negociadora y la coalición de sindicatos reconocidos como representantes exclusivos -que se mantienen al día de hoy- tienen todo un sistema de representantes de distrito y de área que han sabido canalizar las

aspiraciones de todos los grupos de trabajadores que dicha unidad recoge a través de una sola convención colectiva lo cual contribuye a la eficiencia y rentabilidad de las operaciones del Canal y al trato efectivo y eficiente con la administración de la ACP, tal como lo reconoció la JRL en diversas resoluciones con fundamento en el párrafo transitorio del artículo 97 de la Ley Orgánica.

Posteriormente en su escrito la ACP, vertió apreciaciones sobre aspectos de libertad sindical y sindicalismo para concluir que la normativa de la ACP no prevé la formación de nuevos sindicatos *porque además de* que ya contamos con 13 sindicatos, muestra de un sindicalismo fuerte, la proliferación de los mismos gira en contra de la libertad de asociación porque tiende al desmembramiento del sindicalismo, lo que es llamado "Atomización". (f.155)

Finalmente la ACP, expone que es fundamental que la JRL preste particular atención a lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley Orgánica, el cual preceptúa que las disposiciones sobre relaciones laborales deben interpretarse considerando la necesidad de que la Autoridad, como administradora del servicio, sea eficaz y eficiente, puesto que es dicha norma la que establece el criterio rector de las relaciones laborales en la ACP y que; por consiguiente, debe estar presente en la integración y aplicación de todas las normas sobre esta materia, así como en las decisiones que sobre la misma se tomen, con fundamento en el principio y norma de interpretación consagrada en el Artículo 94 de la Ley 19 de 1997, el Reglamento de Relaciones Laborales, en desarrollo de la Ley Orgánica de la ACP, establece que la organización sindical apta para ser representante exclusivo de una unidad negociadora es aquella que promueva la eficiencia de la operación y el trato efectivo con la administración.

Indicó que el solicitante no ha aportado criterio de juicio alguno que sustente su petición más allá de los alegados intereses claramente identificables de un grupo de trabajadores en particular, que no es el único criterio requerido para el reconocimiento y certificación de una unidad negociadora.

Que la diversificación de unidades negociadoras no coadyuva al manejo eficiente de las operaciones del canal ni al trato efectivo con la administración, sino que por el contrario lo complican. A modo de ejemplo expuso que si cada una de las aproximadamente 564 posiciones que están en la unidad negociadora de trabajadores no profesionales solicitara ser una unidad negociadora en base a los intereses claramente identificables de cada una de las profesiones, el incremento de unidades haría prácticamente inmanejable las operaciones y las relaciones laborales en el Canal de Panamá. Todas y cada una de estas posiciones coadyuvan a la misión de la ACP que es el tránsito expedito, continuo, ininterrumpido y rentable de naves por el Canal de Panamá por lo que, como bien lo señalara el FLRA en su momento, los constituye -a todos -en una unidad apropiada con una clara identidad de intereses. (f.156)

En el resto del país lo usual es un sindicato por empresa, el cual aglutina todos los trabajadores de todas las profesiones que la empresa tenga y ello no es un obstáculo para que el sindicato sea efectivo en representarlos. En la ACP contamos con un total de 13 organizaciones sindicales, 6 unidades negociadoras y 6 representantes exclusivos, reconocidos por la JRL, cual demuestra una protección y reconocimiento más que adecuado al sindicalismo y a los derechos y condiciones laborales de los trabajadores y una fuerza laboral bien representada y con mucha fortaleza. (f.156)

Con base en lo anterior, el apoderado judicial expresamente manifiesta que la ACP se opone a la solicitud de reconocimiento y certificación como una unidad negociadora, formulada por un grupo de guardias de seguridad de la Sección de Protección y

Vigilancia de la Autoridad del Canal de Panamá bajo la vocería del señor Esteban Redwood.

## V. CRITERIO DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES.

### 1. DE LA COMPETENCIA DE LA JUNTA PARA DETERMINAR UNIDADES NEGOCIADORAS.

Por mandato del artículo 113 de la Ley Orgánica de la ACP en su numeral 5, la ACP, la JRL tiene competencia privativa para determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones, así como para revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley Orgánica.

Por su parte el artículo 28 del Reglamento de Relaciones Laborales en adelante (RRL) señala que "... una unidad negociadora solo existirá y será reputada idónea en virtud de determinación y certificación de la Junta de Relaciones Laborales".

Como puede apreciarse tanto la Ley Orgánica, como el RRL, establecen la competencia de la Junta para *determinar y certificar* una unidad negociadora, entendiendo que el término determinación, claramente se refiere a la adopción de una resolución, medida o disposición<sup>1</sup>, es decir, la ley orgánica establece que la JRL, es competente privativamente para decidir y reconocer la existencia de una unidad negociadora.

Esta aclaración inicial es importante, vistas las objeciones que, sobre la competencia de la JRL, plantean las partes interesadas, no obstante la clara delimitación que de las facultades de la JRL, establecen la Ley y los reglamentos.

### 2. PRECISIONES NECESARIAS

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política Nacional, la ACP se encuentra sujeta a un régimen laboral especial y el artículo 323 de esta misma excerta legal dispone que el régimen contenido este título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. Por su parte Ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad establece en su artículo 81 lo siguiente:

**"Artículo 81.** La Autoridad está 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 el 31 de diciembre de 1999. **En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta ley.**

A los trabajadores permanentes, y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en 1999 cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo con las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios." (Énfasis de la JRL)

---

<sup>1</sup> Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Manuel Osorio, Primera Edición Electrónica.  
Resolución No.17/2020  
CER-01/12  
10 de febrero de 2020

En ese orden de ideas, nos encontramos frente a disposiciones especiales que tienen su origen en su precedente inmediato, el sistema federal de relaciones laborales de los Estados Unidos, y por ello antes de referirnos a las circunstancias específicas del caso bajo examen y las conclusiones de la Junta, consideramos prudente referirnos a ciertos conceptos aplicables a este régimen especial, que son de vital importancia para una clara comprensión de cómo se articula el sistema de representación, derecho a negociación y libertad sindical en el régimen laboral especial, temas todos estrechamente vinculados a la petición in examine.

### **3. LOS CONCEPTOS DE UNIDAD NEGOCIADORA, ORGANIZACIÓN SINDICAL, REPRESENTANTE EXCLUSIVO EN EL RÉGIMEN LABORAL DEL CANAL.**

El artículo 2 de La Ley Orgánica de la ACP y el artículo 26 del Reglamento de Relaciones Laborales de la ACP define el concepto de unidades negociadoras de la siguiente forma: "**Unidad negociadora:** Grupo de trabajadores reconocido, de conformidad con esta Ley y los reglamentos, como una unidad de intereses claramente identificables, que debe promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo con la Administración de la Autoridad, y que se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical". Concepto este que es de singular importancia en la decisión a adoptarse por la JRL, y que nos permitirá, abordar el asunto bajo examen, bajo una comprensión amplia de este régimen laboral especial.

Si partimos de la premisa que el concepto de unidad negociadora que se traslada a nuestra legislación laboral especial, es lo que en el derecho norteamericano se conoce como "«unidades apropiadas» de negociación, si admitimos una terminología de origen norteamericano (appropriate bargaining unit). Ello significa el expreso reconocimiento por el ordenamiento de que una determinada colectividad —por su extensión, su composición o sus caracteres— debe ser considerada con entidad y autonomía suficiente para dar lugar a un convenio colectivo único y propio, y por tanto constituye una «apropiada» unidad de negociación. Si, por el contrario, se excluye esa unidad, no se admite o no se considera «apropiada», esa colectividad no puede ser objeto de una normación colectiva específica y propia."<sup>2</sup>

En este orden de ideas debe quedar claro que la razón de ser de una unidad negociadora, en el régimen laboral, esencialmente es establecer la posibilidad de entablar acuerdos colectivos que regulen la relación de trabajo, con la Administración del Canal de Panamá, de probarse que en efecto la unidad es "idónea" o "apropiada".

El artículo 21 del Reglamento de Relaciones laborales define organización laboral, sindical o sindicato como "una organización compuesta por trabajadores de la Autoridad. No obstante, se incluyen en esta definición aquellas personas naturales contratadas a tiempo completo por un representante exclusivo o por alguno de sus componentes para ser designadas representantes de la organización laboral en ejercicio de sus funciones como representante exclusivo."

En tanto que el representante exclusivo se define como la organización sindical que representa a los trabajadores de una unidad negociadora, debidamente certificada por la Junta de Relaciones Laborales, de conformidad con esta Ley y los reglamentos que al efecto se expidan. (énfasis es nuestro)

---

<sup>2</sup> Ensayo de Miguel Rodríguez Piñero, La Unidad de Negociación del Convenio Colectivo de Trabajo, pag. 10.  
Resolución No.17/2020  
CER-01/12  
10 de febrero de 2020

#### **4. DE LA DETERMINACIÓN DE UNA UNIDAD NEGOCIADORA**

Vistos los conceptos básicos del tema, pasemos a examinar entonces la normativa que regula los requisitos para la determinación de las unidades negociadoras y su confrontación a la petición en curso.

##### **- REQUISITOS DE FORMA**

**El artículo 29 establece los requisitos documentales que deben acompañar la petición y que permiten el trámite de la solicitud, el supra citado artículo establece que:**

**Artículo 29. La determinación y certificación de una unidad negociadora sólo podrá solicitarla una organización laboral. Dicha solicitud deberá llenar los siguientes requisitos:**

- 1. Venir acompañada de una certificación expedida por la administración, donde conste la cantidad aproximada de trabajadores de la unidad negociadora, sus funciones, ubicación en el organigrama de la Autoridad y localización geográfica.**
- 2. Un listado que deberá contener el nombre, firma y número de identificación de los trabajadores que respaldan la solicitud, el cual no será menor del treinta y tres por ciento (33%) del total de los trabajadores permanentes de la Autoridad en la unidad cuya certificación se solicita. La Junta de Relaciones Laborales verificará la información contenida en el listado antes de dar trámite a la solicitud.**
- 3. Una lista con los nombres de directivos y representantes de la organización laboral.**
- 4. Copia autenticada de los estatutos los cuales deben cumplir con lo establecido en los artículos 22, 23 y 24 de este reglamento y con las reglamentaciones de la Junta.**

En este punto debemos mencionar, que ya existe un pronunciamiento de la Junta respecto al cumplimiento de estos requisitos, a través de la Resolución No.78/2013, del cual ya se ha hecho referencia y cita en el apartado III de esta misma resolución.

Es importante recordar que para que este tipo de trámite, esencialmente de naturaleza administrativa, pueda verificarse los requisitos establecidos para la presentación, deben ser cumplidos de lo contrario como el propio reglamento prevé, se daría lugar al rechazo de plano. En este caso ya la Junta manifestó su posición y como dictamen del proceso el análisis de la petición de las objeciones así como la aplicación de las normas, únicamente pueden referirse a aspectos de fondo, que en el caso de la determinación de unidades negociadoras están establecidas en los artículos 26 y 27 del RRL así:

**Artículo 26. Unidad negociadora es el grupo de trabajadores reconocido, de conformidad con la ley orgánica y este reglamento, como una unidad de intereses claramente identificables, que debe promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo con la administración, y que se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical.**

**Artículo 27. Para determinar que una unidad negociadora es idónea, la Junta de Relaciones Laborales deberá comprobar que existe unidad de intereses claramente identificables.**

De los preceptos transcritos se deduce que las unidades negociadoras, para ser reconocidas como tales, tienen que reunir los siguientes atributos:

- 1.- Debe estar conformada por un grupo de trabajadores reconocido como una unidad de intereses claramente identificables.
- 2.- Debe promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo con la administración de la ACP.

## 5. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE FONDO

Atendiendo a los requisitos necesarios para determinar una unidad negociadora ya citados en líneas precedentes, debemos establecer si la solicitud presentada cumple los presupuestos reglamentarios:

- 1.- Debe estar conformada por un grupo de trabajadores reconocido como una unidad de intereses claramente identificables.

La petición presentada ha sido presentada por el trabajador Esteban Redwood a nombre de la organización laboral denominada Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, una organización laboral que agrupa a trabajadores de la ACP.

Sobre el carácter de organización laboral las partes interesadas, SCPC y ACP, expresaron las siguientes objeciones.

- **Que el Sindicato no ha sido previamente reconocido y certificado.**

En este caso, la ACP motivó su petición en el hecho que el artículo 29 del RRL, arriba citado indica que la solicitud solo puede presentarla una organización laboral y que exige entre otras cosas el listado de los nombres de los directivos de la organización laboral solicitante.

En torno a esta objeción común a dos de las partes interesadas es importante señalar que la propia sección que regula lo concerniente a las unidades negociadoras, es prístina en requerir que sea presentada por una organización laboral, la que a su vez define el artículo 21 del RRL como: "Organización laboral, sindical o sindicato es una organización compuesta por trabajadores de la Autoridad. No obstante, se incluyen en esta definición aquellas personas naturales contratadas tiempo completo por un representante exclusivo o por alguno de sus componentes para ser designadas representantes de la organización laboral en ejercicio de sus funciones como representante exclusivo." Sin embargo, la solicitud de Redwood fue de la unidad y después fue que presentaron la organización sindical.

Artículo 38. En la primera elección que se efectúe para decidir la representación exclusiva de los trabajadores de una nueva unidad negociadora certificada como idónea, las organizaciones sindicales se sujetarán a lo siguiente:

1. La organización sindical que solicitó la determinación y certificación de la unidad negociadora, quedará habilitada para participar en el proceso de elección, siempre que cumpla con lo establecido en la ley orgánica, este reglamento y las reglamentaciones de la Junta.
2. Las otras organizaciones sindicales que deseen intervenir en el proceso de elección deberán cumplir con lo establecido en la ley orgánica, este reglamento y las reglamentaciones de la Junta. Adicionalmente, deberán acreditar el respaldo del diez por ciento (10%) de los trabajadores de la unidad negociadora y cumplir con los numerales 3 y 4 del artículo 29 de este reglamento. (Énfasis suplido)

- **Que tengan una unidad de intereses claramente identificables.**

El artículo 27 del Reglamento de Relaciones Laborales es reiterativo en indicar que para determinar que una unidad negociadora es idónea, la JRL deberá comprobar que existe unidad de intereses claramente identificables.

Ni la ley, ni los reglamentos contemplan una definición o concepto de lo que debe entenderse como unidad de intereses claramente identificables, tampoco existe esta definición en la jurisprudencia del Sistema Federal, no obstante, existen guías del FLRA, que orientan respecto a las circunstancias que pueden ser analizadas para determinar la existencia de una comunidad de intereses.

En ese orden de ideas por ejemplo es necesario considerar algunos factores como:

- Si son parte de la misma estructura organizacional
- Si están sujetos a la misma cadena o línea de mando
- Si apoyan (comparten) la misma misión
- Si están sujetos a las mismas condiciones de trabajo
- Si están administrados por el mismo personal y políticas.
- Están al servicio de la misma oficina de personal.

Sobre este aspecto cabe mencionar que la ACP en su escrito ha sustentado que no existe comunidad de intereses entre los trabajadores que solicitan la determinación de la unidad negociadora, esencialmente asegura que "...una unidad constituida por un grupo tan pequeño y geográficamente disperso no promueve relaciones eficaces ni eficiencia de las operaciones".

Además, debemos tomar en cuenta que en la ACP existen 500 familias de puestos que cumplen con estos mismos factores que podrían solicitar una nueva unidad negociadora si solo consideramos estos elementos para determinar el cumplimiento de los requisitos para establecer una(s) nuevas unidades negociadoras.

- **Que promueva la eficiencia de la operación del Canal y el trato efectivo con la Administración de la Autoridad.**

De manera similar a lo que ocurre con la comunidad de intereses, y por las razones ya explicadas, no existe definición sobre lo que significa el requisito de la promoción de un trato efectivo con la Administración del Canal, no obstante, lo anterior, el FLRA, ha tomado en consideraciones algunos factores que pueden orientarnos en la determinación de este requisito.

- La experiencia de las partes en convenciones colectivas anteriores.
- Nivel a la que se establecen la política de administración de personal y las condiciones de trabajo
- Ubicación y alcance de la autoridad de oficina de personal que administrará las políticas.

Sobre este aspecto particular, la ACP formuló objeciones considerables indicando entre otras cosas que la diversificación de unidades negociadoras no coadyuva al manejo eficiente de las operaciones del canal ni al trato efectivo con la administración, sino que por el contrario lo complican. (f.156)

Además, afirmó que el incremento de unidades haría prácticamente inmanejable las operaciones y las relaciones laborales en el Canal de Panamá. Todas y cada una de estas posiciones coadyuvan a la misión de la ACP que es el tránsito expedito, continuo,

ininterrumpido y rentable de naves por el Canal de Panamá por lo que, como bien entendiéndose la decisión del FLRA señalara en su momento, los constituye -a todos -en una unidad apropiada con una clara identidad de intereses. (f.156).

Igualmente mencionó algunos aspectos relativos a la inconveniencia de una nueva unidad negociadora mencionando temas como la aspiración improcedente de negociar una convención colectiva, el incremento permanente del uso de tiempo oficial, pues la nueva unidad negociadora requeriría un nuevo grupo de representantes sindicales solicitando ausentarse de sus funciones, para atender asuntos sindicales en tiempo de representación, en detrimento de la eficiencia de la operación del Canal, la desestabilización de las relaciones laborales, ya que se puede generar un incremento en los conflictos laborales que puede repercutir en el funcionamiento eficiente del canal y en una disminución en la membresía de la unidad negociadora existente y la disminución de la rentabilidad del Canal con base al incremento de los recursos humanos y materiales necesarios para el manejo de una nueva unidad negociadora. (fs.152-153)

Nos ubicamos así, frente a dos posiciones contrapuestas, por un lado, un grupo de trabajadores que reclaman para sí el derecho de formar una nueva unidad negociadora y por el otro ponderar aspectos relativos a la promoción de la eficiencia en las operaciones del Canal. Para esta determinación debemos recurrir tanto a los factores que están en el origen del régimen laboral especial del Canal, como aquellos como el mandato de la Ley Orgánica en el sentido que todas las normas deben ser interpretadas tomando en consideración la eficiencia del canal.

Como ha mencionado la ACP, desde 1981 a la fecha la parte que peticona ha canalizado sus aspiraciones a través de la unidad negociadora de trabajadores no profesionales, unidad que reúne el mayor número de trabajadores del Canal, 7950 con condiciones de trabajo diversas, aproximadamente 570 y desde la transferencia del Canal a la fecha se han negociado cuatro convenciones colectivas, encontrándose al momento en que se emite la decisión en curso la quinta negociación colectiva de la Unidad. Uno de los problemas que plantea el manejo de tan diversas funciones y condiciones de trabajo en la operación del canal, es la imposibilidad de que un proceso negociador pueda atender las condiciones específicas de grupos que comparten intereses homogéneos y particularidades en la actividad laboral que desempeñan. Debemos tomar en cuenta que la ACP ya cuenta con seis unidades negociadoras con las cuales tiene que renovar sus compromisos contractuales cada cuatro o cinco años, además, compartir las obligaciones de participación de normas o reglamentos que impacten las condiciones de trabajo y aquellos foros establecidos por reglamentos o directrices que el incluir otra unidad negociadora impactarían en cuanto al número de participantes y sus contrapartes en dichos foros. Debemos considerar también el número de horas de tiempo oficial adicional que se invertirían en estos oficios y los temas para cubrir las disputas informales y formales de este nuevo grupo.

Seguidamente el sindicato procedió con la cita de dos (2) fallos de la Corte Suprema de Justicia, con los que esta JRL coincide para tomar esta decisión de fondo. El primero de ellos de 19 de marzo de 2009 que resuelve recurso de apelación en el proceso PLD-37/06 y otro fallo que se identifica como Fallo de 19 de septiembre de 2008, para *concluir que la JRL no debió haber admitido esta solicitud de un sindicato que carece de reconocimiento y certificación, como exige el reglamento de la JRL, antes mencionado y los requisitos exigidos en el acuerdo 10 del 22 de febrero de 2001.*

Finalmente nos resta manifestar que toda la normativa aplicable al régimen laboral del Canal decididamente favorece el ejercicio de libertad sindical, y de la negociación colectiva sujeta eso si a la naturaleza e importancia del servicio que presta el Canal de

Panamá y su impacto en la economía y la vida nacional. Luego de un análisis medurado, prolijo de las condiciones positivas y negativas de la creación de una nueva unidad negociadora y el equilibrio de los derechos a organizarse y ser protegido en el ejercicio de este derecho, así como la eficacia y eficiencia en la administración de la vía acuática, en uso de sus facultades legales y reglamentarias,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO RECONOCER** la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad del Canal, presentada por el señor Esteban Redwood en nombre y representación de la organización laboral denominada Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá.

**SEGUNDO:** Ordenar el archivo del expediente.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Artículo 113 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá y Reglamento de Certificación de las Unidades Negociadoras y sus Representantes Exclusivos, Acuerdo No.10 de 22 de febrero de 2001.

---

Lina A. Boza  
Miembro Ponente

---

Manuel Cupas Fernández  
Miembro

---

Mariela Ibáñez de Vlieg  
Miembro

---

Carlos Rubén Rosas  
Miembro

---

Nedelka Navas Reyes  
Miembro

---

Magdalena Carrera Ledezma  
Secretaria Judicial