

ENTRADA N° 57823-2020

RECURSO DE APELACIÓN, INTERPUESTO POR ESTEBAN REDWOOD, EN SU CONDICIÓN DE REPRESENTANTE LEGAL DEL **SINDICATO DE GUARDIAS DE SEGURIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ (ACP)**, A TRAVÉS DEL LICENCIADO ETHELBERT G. MAPP. R., CONTRA LA RESOLUCIÓN NO 17/2020 DE 10 DE FEBRERO DE 2020, EMITIDA POR LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ, DENTRO DEL CASO IDENTIFICADO CER-01/12.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES.



**REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL**

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y LABORAL. -

Panamá, cuatro (4) de febrero de dos mil veintiuno (2021).

VISTOS:

El Licenciado Ethelbert G. Mapp R., actuando en nombre y representación del señor **ESTEBAN REDWOOD**, en su condición de representante legal del Sindicato de Guardias de Seguridad de la Autoridad del Canal de Panamá, ha interpuesto ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia Recurso de Apelación en contra de la Resolución No. 17/2020 de 10 de febrero de 2020, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, dentro del caso identificado CER-01/12.

I. ANTECEDENTES.

El día 21 de agosto de 2012, el señor **ESTEBAN REDWOOD**, actuando en su condición de presidente provisional de la organización laboral denominada Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, presentó ante la

Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, memorial en que solicita el reconocimiento y la certificación de la Unidad Negociadora de los trabajadores que se desempeñan como Guardias de Seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia. (Cfr. Foja 204 del Expediente Administrativo)

Como sustento de la petición presentada, sostiene que los solicitantes, conforman un grupo de trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá, con intereses claramente identificables, organizados para promover la eficiencia de la operación del Canal de Panamá, así como el trato efectivo con dicha Autoridad, por lo que, se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical. (Cfr. Foja 204 del Expediente Administrativo)

Por medio de la Resolución No.78/2013 de 13 de junio de dos mil trece (2013), la Junta de Relaciones Laborales resolvió, RECONOCER la solicitud presentada por el trabajador Esteban Redwood, actuando en 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, cumple con los requisitos formales establecidos en la Ley Orgánica, el Reglamento de Relaciones Laborales y el Reglamento de Certificación de Unidades Negociadoras. (Cfr. Fojas 105 -106 del Expediente Administrativo)

Seguidamente, se dio traslado de la solicitud presentada al Representante Exclusivo de la Unidad Negociadora de los No Profesionales, Maritime Metal Trades Council y a la Autoridad del Canal de Panamá, como parte interesada para que en el término de quince (15) días hábiles, presenten 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 Junta de Relaciones Laborales, modificado por el Acuerdo No.12 de 3 de septiembre de 2001. (Cfr. Foja 105 del Expediente Administrativo)

II. DECISIÓN RECURRIDA Y SU FUNDAMENTO.

La Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, a través de la Resolución No. 17/2020 de 10 de febrero de 2020, resolvió: “NO

RECONOCER la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad del Canal, presentada por el señor Esteban Redwood en nombre y representación del Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá.”

La Junta de Relaciones Laborales, considero 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.

Al respecto, se indicó que uno de los problemas que plantea el manejo de las diversas funciones y condiciones de trabajo en la operación del Canal, es la imposibilidad que un Proceso negociador pueda atender las condiciones específicas de grupos que comparten los mismos intereses homogéneos y particulares en las actividades que desempeñan.

Estima, que debía tomarse en cuenta que, en la ACP, existen seis (6) Unidades Negociadoras con las cuales dicha Entidad tiene que reconocer sus compromisos contractuales cada cuatro (4) o cinco (5) años.

Por otro lado, se indicó que comparten un precedente de la Corte Suprema de Justicia, con el que coinciden para tomar la decisión de fondo, en el cual se estima que la JRL, no debió haber admitido una solicitud de un sindicato que carecía de reconocimiento y certificación, como lo exige el Reglamento de la Junta de Relaciones Laborales.

Finalmente se concluye que la decisión adoptada se da luego de un “análisis mesurado, prolijo de las condiciones positivas y negativas de la creación en 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”. (Cfr. Fojas 204-221 del Expediente Administrativo)

III. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.

El representante judicial del señor **ESTEBAN REDWOOD**, instauró el Recurso de Apelación bajo estudio, el cual fundamenta en que la Junta de Relaciones Laborales, al decidir sobre la petición presentada, no tomó en cuenta el Derecho del trabajador a pertenecer y formar libremente una organización sindical, facultad atribuida por el artículo 95 (numeral 1), de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, y que al NO RECONOCER la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad del Canal, se desatendió el propósito contenido en el artículo 113 (numeral 5) del mismo cuerpo legal, que le confiere privativamente a la Junta la competencia para certificar las Unidades Negociadoras idóneas conforme a las Reglamentaciones.

El Recurso de Apelación hace alusión a la ilegalidad de la Decisión No. 17/2020 de diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), por infracción a los artículos 95 (numeral 1), 113 (numeral 5) y el artículo 114, de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá.

En cuanto a la violación del artículo 95 (numeral 1), de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, el concepto de infracción se sustenta en que, como las relaciones laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, se rigen por lo dispuesto en la Ley, los Reglamentos y las Convenciones Colectivas, la Junta de Relaciones Laborales le correspondía, reconocer los Derechos de los trabajadores que pertenezcan a una Unidad Negociadora, entre los que se menciona formar parte, afiliarse o participar libremente en una organización sindical o abstenerse de ello y, en todo caso, de ser protegido en el ejercicio de su Derecho.

La infracción invocada del artículo 113 (numeral 5), de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, se sustenta en la circunstancia que las funciones privativas que tiene la Junta de Relaciones Laborales, se ubican en la facultad de determinar y certificar las Unidades Negociadoras idóneas conforme a las Reglamentaciones, lo que conlleva un Proceso Administrativo no

contencioso; sin embargo, el manejo que le da la Junta, se inclina a un debate entre la Administración del Canal de Panamá y el Sindicato de Panamá y el Caribe y los solicitantes, prestando caso omiso a la petición formulada.

Por último, el concepto de infracción del artículo 114 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, se sustenta en el hecho que la Junta de Relaciones Laborales se tomó siete (7) años en proferir la Resolución No. 17/2020 de diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), y a la vez, omitió señalar en dicha decisión en que parte de la Ley Orgánica o de las Reglamentaciones incumplió la solicitud presentada.

IV. OPOSICIÓN DEL SINDICATO DEL CANAL DE PANAMÁ Y DEL CARIBE.

El Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe, a través de apoderado especial, se opuso al Recurso que ocupa nuestra atención, dentro del cual, luego de referirse a los antecedentes del caso, expone que el señor **ESTEBAN REDWOOD**, no acreditó en el Proceso estar legitimado para actuar como Representante legal del Sindicato de Guardias de Seguridad del Canal de Panamá.

Entre otros aspectos, fundamenta su oposición, sobre la base que la Resolución No. 17/2020 de diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), es contraria al ordenamiento jurídico, por cuanto que los elementos expresados en la decisión, se alejaron del espíritu de la Ley N° 19 del 11 de junio de 1997; por lo cual, solicita a la Sala se revoque la decisión proferida por la JRL y se declare el reconocimiento de la nueva Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad del Canal, de conformidad con el numeral 5 del artículo 113 de dicha normativa orgánica.

Adicionalmente, expresa que la citada norma reconoce la competencia de la Junta, para tramitar Procesos relacionados a las Unidades Negociadoras, pero esta competencia está limitada a actuar conforme a las Reglamentaciones.

En este orden de ideas, destaca que el Derecho que tiene todo trabajador de la Autoridad del Canal de Panamá, de pertenecer a una Unidad Negociadora y formar organización sindical, previsto en el artículo 95 (numeral 1) de la Ley No. 19 de 1997, se refiere a la personalidad jurídica para actuar, que se obtiene a partir del reconocimiento y la certificación del Representante Exclusivo de una Unidad Negociadora, situación que es distinta a la formación de una organización sindical.

En cuanto a la alegada infracción de artículo 114 de la Ley 19 de 1997, afirma que, 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 Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, y que la Junta de Relaciones Laborales tiene la facultad discrecional para recomendar a las partes los Procedimientos para la resolución del asunto, o de dirimirlo por los medios que considere convenientes en los negocios de su competencia.

V. OPOSICIÓN DE LA AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ.

La Licenciada Danabel R., de Recarey, actuando en su condición de apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá, presentó oposición formal al Recurso bajo examen, planteando que el solicitante no representa una organización sindical lo que le impide que pueda formular la petición.

Indica, que al momento en que se expidió la Resolución No. 17/2020 de diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), el señor **REDWOOD**, no contaba con la calidad de trabajador de la Autoridad del Canal de Panamá, lo indicado obedece a que el mismo se acogió a su Derecho de jubilación el día tres (3) de febrero de 2020, por ende, dejó de formar parte de la población de colaboradores de la Entidad, a partir de la fecha.

Lo anterior, se fundamenta en el artículo 32 del Reglamento de Ética y Conducta de la ACP, que establece la prohibición que los exempleados de dicha entidad, no pueden representar a otra persona, organización o grupo ante la

Autoridad, en relación con cualquier contrato o asunto en particular en el cual participó directamente, de manera personal y sustancial, mientras laboró en la Institución, por un periodo de dos (2) años posterior a separarse del cargo.

En ese sentido, explica que la aprobación de la solicitud tendría como efecto el dificultar aún más las relaciones laborales en la ACP, por cuanto implica sumar un nuevo grupo con intereses y enfoque distinto al conjunto, que acarrearía consigo relaciones laborales más complejas y en el sacrificio de la eficiencia exigida por el Artículo 94 de la Ley, lo cual impactaría negativamente aspectos cruciales de la eficacia y funcionamiento del Canal.

Entre otros aspectos, advierte que 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 solo puede ser presentada por una organización laboral, exigiendo como uno de sus requisitos presentar el listado de los nombres de los directivos de la organización laboral solicitante.

A su criterio, los presupuestos contemplados en la referida Ley 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 haber presentado certificación que haga constar dicha calidad.

En ese mismo contexto, expone que, la Ley Orgánica de la ACP no concede a la Junta de Relaciones Laborales, competencia para reconocer nuevas organizaciones laborales, sindicales o sindicatos dentro de la Autoridad del Canal de Panamá, lo que encuentra sustento en el artículo 113 (numeral 5) de la Ley Orgánica, porque esta solo permite revocar la existencia de la organización laboral que infrinja lo dispuesto en el artículo 92 de dicho ordenamiento legal.

VI. ANÁLISIS Y DECISIÓN DE LA SALA.

En base a los argumentos expuestos en el Recurso de Apelación presentado por el Licenciado Ethelbert G. Mapp R., actuando en nombre y representación del señor **ESTEBAN REDWOOD**, en su condición de representante legal del Sindicato de Guardias de Seguridad de la Autoridad del Canal de Panamá, la Sala procede a resolver la controversia planteada, basada en la competencia que le fuera otorgada mediante Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, la cual en su artículo 114 establece, que las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales solo son apelables cuando sean contrarias a la Ley, en cuyo caso la Alzada se surte ante esta Sala.

Cabe resaltar, que el sistema laboral de la Autoridad del Canal de Panamá se encuentra reglamentado por una regulación especial conforme lo establece el artículo 322 de la Constitución Política de la República de Panamá, mismo que se encuentra desarrollado en el artículo 81 de su Ley Orgánica.

En atención a lo indicado, consideramos que esta Sala, solo es competente para resolver el fondo del asunto que ocupa nuestra atención, más no para conocer de las solicitudes de Auto de Mejor Proveer a fin de peticionar, recabar y practicar pruebas en el Proceso, efectuadas en los escritos de oposición visibles a fojas 27 y 48 del Expediente Judicial, cuyo conocimiento es únicamente de la Junta de Relaciones Laborales y, por ende, requieren ser tramitados ante esa Jurisdicción Administrativa.

Por tanto, este Tribunal de Apelaciones determinará si la Resolución No. 17/2020 de diez (10) de febrero de dos mil veinte (2020), proferida por la Junta de Relaciones Laborales, es violatoria de las normas invocadas por el recurrente. De allí, que pasamos a resolver el Recurso bajo estudio, sobre las consideraciones expresadas a continuación.

Tal como hemos advertido de los hechos que anteceden en esta Decisión, se extrae como punto controversial el No Reconocimiento, por parte de

la Junta de Relaciones Laborales, de la Unidad Negociadora de los Guardias de Seguridad de la Autoridad del Canal de Panamá. Frente a esos planteamientos, consideramos necesario establecer la definición de Unidad Negociadora consignada en la Reglamentación especial y en la Ley Orgánica.

La Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, establece en su artículo 2, lo siguiente:

"Artículo 2. Para los efectos de esta Ley y los reglamentos, a menos que se usen de modo distinto o que en el contexto respectivo resulten con otro significado, las siguientes palabras y expresiones se entenderán con las definiciones consignadas en este artículo:

...

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".

Por su parte, el Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, refiere lo siguiente:

"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."

Las disposiciones legales antes transcritas, son claras en explicar el concepto y naturaleza que la Ley prevé, para la solicitud de certificación y determinación de una nueva Unidad Negociadora, cuyo alcance se extiende dentro de las regulaciones aplicables para su debido reconocimiento por parte de la Junta de Relaciones Laborales.

Desde una perspectiva más general, resulta claro que es deber de la Junta establecer, los requerimientos necesarios con los que debe cumplir una Unidad Negociadora.

En tal sentido, el Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, contempla las siguientes normas:

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

“Artículo 28. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 97 de la Ley Orgánica, una unidad negociadora solo existirá y será reputada idónea en virtud de determinación y certificación de la Junta de Relaciones Laborales.”

La normativa legal atiende a los requisitos y criterios indispensables para la determinación y acreditación de una nueva Unidad Negociadora, previstos en la Reglamentación Especial.

En tal sentido, la Resolución No. 78/2013 de trece (13) de julio de dos mil trece (2013), emitida por la Junta de Relaciones Laborales, consultable a foja 105 del Expediente Administrativo, señala que la documentación presentada por los peticionarios, cumple con dichos preceptos, para ser reconocida, pues reúne los atributos establecidos en el Reglamento, dichos presupuestos para su acreditación son los siguientes:

- Debe estar conformada por un grupo de trabajadores reconocido como una unidad de intereses claramente identificables.
- Debe promover la eficiencia de la operación del canal, así como el trato efectivo con la administración de la ACP.
- Se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical.

En este contexto, la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá tiene por atribución de Ley, la facultad para conocer y evaluar las solicitudes presentadas para el reconocimiento de una nueva Unidad Negociadora, y decidir sobre su acreditación, previo el cumplimiento de una serie de requerimientos, entre estos, que la documentación presentada atienda las exigencias de la Ley Orgánica y las Reglamentaciones, para lo cual deberá satisfacer los requisitos consignados en el artículo 29 del Reglamento de Relaciones Laborales:

La citada norma legal establece:

“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.”

Las normativas reglamentarias antes expuestas, así como la Ley Orgánica en el artículo 113, enuncia aquellas funciones en la cual la Junta de Relaciones Laborales tiene competencia privativa, entre las cuales ciertamente se encuentra la de determinar y certificar las Unidades Negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones.

La disposición citada refiere:

“Artículo 113. La Junta de Relaciones Laborales tendrá competencia privativa para el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Establecer sus reglamentaciones.
2. Resolver disputas sobre negociabilidad.
3. Resolver estancamientos en las negociaciones.
4. Resolver las denuncias por prácticas laborales desleales

5. Reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos; determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones, así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 92. La Junta de Relaciones

Laborales deberá otorgar la representación exclusiva a la organización laboral que haya sido elegida representante exclusivo, mediante voto secreto, por la mayoría de los trabajadores de la unidad apropiada que emitan votos válidos en una elección.” (Lo resaltado es nuestro)

En este sentido, podríamos resumir, que conforme se desprende de la normativa, el trabajador que forme parte o que pueda pertenecer a una Unidad Negociadora, tendrá entre sus Derechos el de formar, afiliarse o participar, libremente, en una organización sindical, o abstenerse de ello y, en todo caso, ser protegido en el ejercicio de su derecho.

Así las cosas, el artículo 95 de la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, establece expresamente:

“Artículo 95. El trabajador que pertenezca o que pueda pertenecer a una unidad negociadora, tendrá los derechos siguientes:

1. Formar, afiliarse o participar, libremente, en una organización sindical, o abstenerse de ello y, en todo caso, ser protegido en el ejercicio de su derecho.

2. Actuar en nombre de la organización sindical como su representante y, en esa capacidad, expresar las opiniones de la organización sindical ante los foros correspondientes.

3. Participar en la negociación colectiva en materias sujetas a negociación por medio de los representantes escogidos por los trabajadores, conforme a esta sección.

4. Solicitar la asistencia del representante exclusivo correspondiente, en cualquier investigación llevada a cabo por un representante de la Autoridad, cuando el trabajador razonablemente estime pueda resultar en una acción disciplinaria en su contra.

5. Procurar la solución de sus conflictos con la administración de la Autoridad, siguiendo los procedimientos aplicables establecidos en esta Ley, en los reglamentos o en las convenciones colectivas.

6. Ser representado por el representante exclusivo, sea o no miembro de la organización sindical.” (Lo resaltado es nuestro)

Cabe indicar, que de las normas referidas se extraen varios elementos, a saber: a) que los trabajadores deben pertenecer a una Unidad Negociadora, la cual se constituye para efectos que dichos colaboradores sean representados

por una organización sindical; b) tanto la Ley Orgánica de la ACP como los Reglamentos que la desarrollan han reconocido el concepto de "Unidad Negociadora" como una noción diferente a la "organización sindical; c) la Unidad Negociadora es la creación dentro del sindicato, de un grupo de trabajadores que se constituye para efecto de ser representado por una organización sindical.

En tal sentido, en los motivos que fundamentan la Resolución No. 17/2020 de 10 de febrero de 2020, en la cual se declara que la solicitud de reconocimiento de una nueva Unidad Negociadora ha sido presentada por un sindicato que no ha sido previamente reconocido y certificado, y que en dicha petición no existen intereses claramente identificables; no promueve la eficiencia de las operaciones del Canal de Panamá y el trato efectivo con la Administración de la Autoridad.

En lo concerniente a lo manifestado, se estima conveniente referirnos al acatamiento del Principio de Estricta Legalidad pieza fundamental del Derecho Administrativo, para asegurar las Garantías y Derechos Constitucionales, que rigen las actuaciones como las que nos ocupa.

Con relación al Principio de Estricta Legalidad, ha señalado el autor y jurista colombiano Jaime Santofimio¹, que *"... su fuente primaria más importante se ubica en el principio de supremacía constitucional, heredado de las experiencias revolucionarias y del proceso constitucional norteamericano. En ese sentido, tratándose de cualquier aproximación al análisis de la legalidad en nuestros ordenamientos, se debe entender, siempre y en todo lugar, que estamos no sólo ante el respeto y acatamiento de la Ley en sentido estricto, sino de la totalidad del sistema normativo a cuya cabeza, según nuestra costumbre institucional, se encuentra la Constitución Política."*

¹ (**SANTOFIMIO GAMBOA**, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. 4.a. Edición 2007, Universidad Externado de Colombia. P. 40.)

En ese mismo contexto, el autor Jaime Ossa Arbeláez², nos ilustra manifestando lo siguiente: *“El principio de legalidad circunscribe el ejercicio del poder público al ordenamiento jurídico que lo rige, ‘de manera que los actos de las autoridades, las decisiones que profieran y las gestiones que realicen, estén en todo momento subordinadas a lo preceptuado y regulado previamente en la Constitución y las leyes’.*”

Dicho de otro modo, destacamos que la Constitución Política distingue el Derecho de Libertad de Asociación y el Derecho de Libertad Sindical a todos los empleados, asalariados y profesionales de todas las clases para los fines de su actividad económica y social, como Principio Jurídico y social, conforme en el artículo 68, cuando señala:

"Artículo 68: Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas clases para los fines de su actividad económica y social.

El Ejecutivo tendrá un término improrrogable de treinta días para admitir o rechazar la inscripción de un sindicato.

La ley regulará lo concerniente al reconocimiento por el Ejecutivo de los sindicatos, cuya personería jurídica quedará determinada por la inscripción.

El Ejecutivo no podrá disolver un sindicato sino cuando se aparte permanentemente de sus fines y así lo declare tribunal competente mediante sentencia firme.

Las directivas de estas asociaciones estarán integradas exclusivamente de panameños".

Al respecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política Nacional, la Autoridad del Canal de Panamá, se encuentra sujeta a un Régimen Laboral Especial basado en un sistema de méritos.

La citada norma constitucional, distingue:

"Artículo 322. 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,

² (OSSA ARBELÁEZ, Jaime. Derecho Administrativo Sancionador, Una aproximación dogmática. Segunda Edición 2009. Legis Editores. S.A., P.187).

las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los Trabajadores y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha.

La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna. **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.** El arbitraje constituirá la última instancia administrativa.” (Lo resaltado es nuestro)

La norma constitucional en comento estipula que los conflictos laborales entre los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la dirección, siguiendo los mecanismos en el sentido de solventar los conflictos de la forma en que lo establezca la Ley.

Concretamente al Derecho de Sindicación frente al Régimen Especial Laboral del Canal de Panamá, la Sala Tercera en Sentencia de veintiséis (26) de agosto de dos mil ocho (2008), dentro de la Acción Contenciosa Administrativa, presentada por la agrupación de trabajadores denominada Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta contra la Junta de Relaciones Laborales de la ACP estableció lo siguiente:

“(…)

Si la Ley Orgánica y los reglamentos se han esmerado en reconocer la figura de las unidades negociadoras como un grupo de trabajadores que conforman una unidad con intereses claramente identificables, que serán representados por una organización sindical, siendo su existencia, determinación y certificación únicamente de competencia de la Junta de Relaciones Laborales, estimamos que no es posible que el surgimiento de dichas unidades negociadoras quede a expensas de que sea la organización sindical - que en todo caso estaría obligada a representarlas- quien los reconozca como tal.

A juicio de la Sala, la finalidad de la Ley Orgánica al reconocer la posibilidad de existencia de las unidades negociadoras, no puede quedar frustrada en sus efectos prácticos con el argumento de que solo puede reconocerse una unidad negociadora en la medida que así lo pida el sindicato al cual pertenecen los trabajadores. Dicha interpretación no puede tener cabida, **puesto que como se ha señalado, la figura de unidad negociadora está prevista en la propia ley y las normas reglamentarias que regulan el tema no pueden propiciar una interpretación que desconozca a aquella, de conformidad con lo estipulado en el artículo 35 de la Ley 38 de 2000 en cuanto al orden jerárquico de las disposiciones legales, el cual a la letra señala:**

‘Artículo 35: En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será: la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos...’.

Dado lo anterior, considera este Tribunal que el criterio expresado por la Junta de Relaciones Laborales en la resolución impugnada es restrictivo y contraría el espíritu que conforma el régimen que regula las relaciones laborales entre los trabajadores y la administración, razón por la cual es necesario rectificar la negativa que se hiciera a la petición de la agrupación de trabajadores denominada: UNIÓN DE CAPITANES Y OFICIALES DE CUBIERTA, a los fines de colocar en su justo contexto esta sensitiva materia.

(...)”. (Lo resaltado es nuestro)

Luego de analizar el Procedimiento Administrativo efectuado por la Junta de Relaciones Laborales, debemos precisar que de acuerdo con el Principio de Estricta Legalidad no resulta procedente NO RECONOCER la nueva Unidad Negociadora, toda vez, que la petición presentada, tal como se indicó en la decisión apelada, cumplía con los requisitos de forma, consignados en los artículos 29 y 26 del Reglamento de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, para solicitar la determinación y certificación de una nueva Unidad Negociadora de los trabajadores que se desempeñan como Guardias de Seguridad de la Sección de Protección y Vigilancia y, al haberse configurado las exigencias de conformidad con la Ley No. 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, y sus Reglamentaciones.

Consideramos oportuno indicar, que la petición presentada fue acompañada de la documentación legal requerida, tal como consta en el

Expediente de antecedentes de la Junta de Relaciones Laborales, por lo que dichos requerimientos han sido atendidos por el peticionario, según lo dispuesto en el Acuerdo No. 10 de 22 de febrero de 2001, por el cual se aprueba el Reglamento de Certificación de Unidades Negociadoras y sus Representantes Exclusivos, modificado por el Acuerdo No. 76 de 5 de agosto de 2020.

En cuanto, al mérito de la solicitud peticionada, en el sentido de determinar la nueva Unidad Negociadora, estimamos que la agrupación de trabajadores conformada por los Guardias de Seguridad del Canal de Panamá, mantienen intereses comunes, claramente identificables entre sí, siendo su función primordial la de proveer seguridad, protección y vigilancia a la propiedad, información y personas que se encuentren dentro de un área patrimonial, área de operación o área de compatibilidad de la Autoridad del Canal de Panamá, en coordinación con otras unidades.

En este orden de ideas, no compartimos la apreciación en el sentido que la determinación y certificación de esta Unidad Negociadora expondría un riesgo para las relaciones laborales dentro de la ACP debido al fraccionamiento de los grupos de trabajo para efectos de negociar; esto es así porque se debe precisar que la Unidad Negociadora está conformada por un grupo de trabajadores que comparten una comunidad de intereses claramente identificables y que pertenecen a una misma unidad administrativa, los cuales desempeñan sus funciones en condiciones de empleo similares y están ubicados en una misma clasificación salarial.

Con base a lo anterior, este Tribunal concuerda con el Apelante en cuanto a que los planteamientos expuestos por la Junta de Relaciones Laborales, no son suficientes para estimar que la solicitud presentada carece de los méritos y demás presupuesto de Ley para ser admitida, con lo cual a nuestro criterio se configuran los cargos de ilegalidad de los artículos 95 (numeral 1), 113 (numeral 5) y el artículo 114, de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, por lo tanto, lo correspondiente es que la Junta de Relaciones Laborales de

acuerdo al artículo 31 del Reglamento de Relaciones Laborales, tramite con prontitud la petición conforme a dicho Reglamento.

También resulta de importancia destacar que de una atenta lectura de la Decisión impugnada no se desprende con claridad las razones jurídicas que motivaron su adopción.

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, **REVOCA** la Resolución No. 17/2020 de 10 de febrero de 2020, emitida por la Junta de Relaciones Laborales, dentro de la solicitud de determinación y certificación de una nueva Unidad Negociadora, promovida por **ESTEBAN REDWOOD**, en su condición de representante legal del Sindicato de Guardias de Seguridad de la Autoridad del Canal de Panamá, identificado bajo el caso CER-01/12.

NOTIFIQUESE;

CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES
MAGISTRADO

CECILIO CEDALISE RIQUELME
MAGISTRADO

LUIS RAMÓN FÁBREGA S.
MAGISTRADO

KATIA ROSAS
SECRETARIA