

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1257

Panamá, 21 de noviembre de 2016

**Recurso de Ilegalidad**

**Concepto de la Procuraduría  
de la Administración.**

El Licenciado Balbino Rivas Cedeño, actuando en representación del **Sindicato de Panama Area Metal Trades Council (PAMTC)**, interpone recurso de ilegalidad en contra del **Laudo Arbitral ARB 017-14 de 19 de febrero de 2016**, proferido dentro del Proceso Arbitral entre el Sindicato Panama Area Metal Trades Council y la Autoridad del Canal de Panamá.

**Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudo ante usted, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en concordancia con el artículo 107 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración, quien actúa en interés de la ley, dentro del recurso descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

De acuerdo con los documentos que reposan en las constancias procesales, particularmente en el Laudo Arbitral ARB 017-14 de 19 de febrero de 2016, en el proceso arbitral se identifican como partes, las siguientes: demandante, el Sindicato Panama Area Metal Trades Council (PAMTC), cuyo Presidente es Gustavo Ayarza; y como demandada, la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. foja 18-28 del expediente judicial).

Como hechos que se discutieron en dicho proceso arbitral, se establece que el mismo tuvo su génesis en la queja informal presentada el 9 de septiembre de 2013 y la queja formal interpuesta el 3 de octubre de 2013, ambas promovidas por el Sindicato Panama Area Metal Trades Council (PAMTC) y Fernando Graham, representante de National Maritime Union (NMU), en contra de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), con la finalidad de reclamar los pagos diferenciales por trabajos peligrosos adeudados a los trabajadores de la Unidad de Represas y Mantenimientos,

desde el año 2007 hasta principios de 2013 (Cfr. fojas 3 del expediente judicial y la sección A y D del antecedente 1).

Los pagos diferenciales solicitados por el Sindicato respecto a los trabajos realizados quedaron individualizados de la siguiente manera:

1. El 50% diferencial de la remoción de pedestales "Trabajo en Alturas extremas" a más de 100 pies de altura.
2. El 50% diferencial por la remoción de crucetas del puente "Trabajo en Alturas extremas" a más de 100 pies de altura.
3. El 25% diferencial de los trabajos en la fosa desconectando contrapeso "Trabajo en Alturas extremas" a más de 100 pies de profundidad.
4. El 15% diferencial de los trabajos en equipo flotante "Trabajo a bordo de la cubierta de una nave", exposición producto de la inestabilidad por el oleaje súbito.

El Sindicato citó como fundamento jurídico de lo que antecede, la Parte A de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No – Profesionales y las **normas vigentes** concernientes al reclamo.

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) respondió a la queja mediante la Nota del 15 de agosto de 2014, en la que señaló lo siguiente: *"Hemos realizado las consultas y buscado exhaustivamente la información para el análisis y determinación de las acciones pertinentes en este caso. Como resultado de dichas consultas, a partir del 1 de marzo de 2013 se está pagando el diferencial por trabajar a bordo de la cubierta de una nave; cuando se labora a bordo de la barcaza 214 y la de salvamento 3. De igual forma, se está pagando el diferencial por trabajo en alturas a quienes realizan funciones de instalar las líneas de vida en los vertederos de Miraflores y Gatún e instalación de andamios en la represa Madden. Ambos diferenciales se reconocen cuando los trabajos efectuados cumplen con los requisitos y situaciones descritas en la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No Profesionales. En lo concerniente al pago retroactivo de este diferencial para el periodo del 2007 al 2013, a pesar de los esfuerzos realizados, incluyendo la revisión de las bitácoras, no se encontraron registros que nos pudieran servir para verificar información sobre el personal asignado a trabajos en los vertederos, las fechas de las asignaciones,*

*los trabajos asignados ni las horas de exposición a éstos. Por la razón anterior no hemos podido identificar en forma fehaciente a quienes y en qué ocasiones les pudiera corresponder el pago de algún diferencial. Por consiguiente, se ha determinado que al no poder estimar estas instancias, no procede el pago retroactivo” (Cfr. fojas 4 del expediente judicial y la Sección H del expediente administrativo).*

Las partes, de común acuerdo, establecieron que **el objeto de debate en el proceso arbitral era el siguiente:** *“Si la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) debe hacer efectivo el pago de los diferenciales en el salario, adeudados a un grupo de trabajadores de la Unidad de Represas y Mantenimiento (vertederos), desde el año 2007 hasta principios del años 2013, en virtud de trabajos realizados en altura, trabajos realizados en inestabilidad debido al oleaje súbito.” (Cfr. foja 13 del expediente judicial).*

## **II. Causales de anulación invocadas por el Sindicato recurrente.**

A. El apoderado judicial del accionante considera que el Laudo Arbitral ARB 017-14 de 19 de febrero de 2016, debe ser declarado nulo, porque fue emitido basado en la interpretación errónea de la Ley y los reglamentos vigentes, al aplicar un término de prescripción que no prevé la norma aplicable a la situación de hecho objeto de discusión; puesto que, según afirma, el árbitro consideró que de acuerdo al artículo 9 (11) de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales, las quejas formuladas por hechos que configuran una práctica o condición continua, deben presentarse en un término que no exceda de quince (15) días de la fecha en que ocurrió la medida o se dio cuenta del suceso hasta que se solicita el pago del diferencial de salario (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Considera el sindicato demandante, que el término aplicado por el árbitro, es fruto de su voluntad y no está previsto en el artículo 9 (11) de la de la Convención Colectiva de la Unidad de Trabajadores No-Profesionales, toda vez que esa norma prevé que los casos de quejas relacionados a práctica o condición de duración continua podrán promoverse en cualquier momento (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

B. También alega que el mencionado laudo arbitral está basado en el incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje desde el momento en que el árbitro acepta que la representante de la Autoridad del Canal de Panamá, entregue sus objeciones y en el mismo acto obligue al representante del sindicato a recibir un acta sin firmas ni correcciones (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial).

En ese mismo contexto, indica que en una reunión convocada por el árbitro para aclarar ciertas irregularidades reportadas por el Sindicato como cuestión previa en las respuestas a las objeciones de la Autoridad del Canal de Panamá, ésta última reclama el derecho a responder las cuestiones previas presentadas por el Sindicato en respuesta a sus objeciones, a lo que el árbitro accede creando tres (3) etapas que no existen en el procedimiento establecido en la Sección 9.07 de la Convención Colectiva (Cfr. foja 10 del expediente judicial).

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que su concepto debe estar supeditado a lo que establece el artículo 107 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, que dice:

**“Artículo 107.** No obstante lo establecido en el artículo 106, **los laudos arbitrales podrán ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**, dentro del término de 30 días hábiles, contado desde la notificación del fallo correspondiente. Dicho recurso, que será en el efecto suspensivo, sólo procederá cuando el laudo arbitral esté basado en una **interpretación errónea de la Ley o los reglamentos, por parcialidad manifiesta del árbitro o incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje.**”

De lo expresado en la norma citada, se tiene que el concepto de la Procuraduría de la Administración debe estar dirigido a analizar si el Laudo Arbitral ARB 017-14 de 19 de febrero de 2016, se dictó basado en una **interpretación errónea de la Ley o los reglamentos, por parcialidad manifiesta del árbitro o incumplimiento del debido proceso.**

El Laudo Arbitral en estudio fue invocado con la finalidad de decidir si la Autoridad del Canal de Panamá debía efectuar el pago diferencial a los trabajadores que laboraron en situaciones peligrosas entre el 2007 y 2013, de conformidad con el artículo 114 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado mediante el Acuerdo 21

de 15 de julio de 1999, cuyo texto dispone que: "Al empleado que en el ejercicio de sus funciones se encuentre expuesto a peligros, condiciones físicas rigurosas o en condiciones ambientales difíciles se le pagará un diferencial de conformidad con lo que establece el Manual de Personal y las Convenciones Colectivas." (Cfr. Sección 3 del antecedente 1).

No obstante, el Laudo Arbitral objeto de este análisis se desarrolló en virtud de las objeciones de la Autoridad del Canal de Panamá sobre la admisibilidad de la acción, la cual señaló en lo medular de sus objeciones, que la queja debía ser desestimada debido a que el sindicato no siguió el procedimiento de tramitación de quejas consignado en la Convención Colectiva, el cual dispone los tipos de quejas, los límites de tiempo para iniciarlas, las etapas de tramitación de los casos según los tipos de queja, los asuntos excluidos del procedimiento, los requisitos para la tramitación de casos formales de queja, entre otros aspectos procedimentales, y además el reclamo resulta extemporáneo porque el sindicato incumplió con los términos pactados por las partes en la Convención Colectiva vigente, puesto que el sindicato sólo contaba con 15 días desde la fecha en que ocurrió la medida o se dio cuenta del suceso debido a que éste no tiene condición de continuidad; ya que el sindicato señaló, tanto en su queja informal como en la formal, que la situación ocurrió entre 2007 y principios de 2013 (Cfr. fojas 20 del expediente administrativo y 4-10 del antecedente 2).

El Sindicato de Panama Area Metal Trades Council, manifestó en su escrito de oposición, que la sección 9.11 del artículo 9 de la Convención Colectiva hace alusión a que el reclamo puede presentarse en cualquier momento, cuando la práctica reviste la condición de duración continua, situación que ocurrió en el caso en examen; puesto que, según afirma, los trabajadores formularon la queja informal el 9 de septiembre de 2013, cuando todavía se encontraban realizando una y otra vez estas labores sin percibir el pago correspondiente y que no fue hasta el 18 de agosto de 2014 que mediante nota dirigida al representante sindical Roberto Valdés, tienen conocimiento que los pagos habían sido aprobados desde el 1 de marzo de 2013 (Cfr. fojas 22-24 del expediente judicial y Sección H del expediente administrativo).

De la lectura del Laudo Arbitral observamos que el árbitro señala lo siguiente: "Asumiendo como veraz que a la fecha de la interposición de la queja informal los trabajadores estuvieron

*ejecutando las mismas labores, éste sólo hecho no puede ser considerado como una práctica o condición de duración continua, ya que entra en juego otra condición que es la fecha hasta la cual se solicita el pago del diferencial en el salario. Como ha quedado establecido por las pruebas que obran en el expediente, los trabajadores y el sindicato en nombre de éstos, **solicitan el pago del diferencial por trabajos realizados en alturas y en áreas peligrosas hasta el 30 de abril de 2013**, lo que constituye la fecha tope en la que se fundamenta la acción de reclamo. Siendo así, es el criterio de este árbitro que el término de los quince (15) días para interponer cualquier queja debe computarse tomando en consideración la fecha hasta la cual se solicita el pago” (Cfr. foja 25 del expediente judicial) (El resaltado es nuestro).*

El árbitro concluye su análisis señalando lo que a continuación transcribimos: *“En síntesis, para que la continuidad pueda interrumpir la extemporaneidad deben darse estos dos (2) supuestos:*

1. *Que los trabajadores afectados estuvieren realizando las mismas labores hasta la fecha de interposición del reclamo o, por lo menos hasta quince (15) días antes de la fecha de presentación del reclamo.*

2. *Que la presentación del reclamo no exceda de quince (15) días de la fecha hasta la cual se solicita el pago del diferencial del salario.*

*Por último en cuanto a este tema, no se puede inferir de la última parte de la Sección 9.1(a) que, si ocurre una práctica o condición continua como en efecto lo es en el caso que nos ocupa, la parte afectada dispone de un término ilimitado para interponer su reclamo. Esto equivale a conceder a las partes el derecho a presentar una queja o reclamo en cualquier fecha que así lo desee, con lo que dejaría de tener efecto el principio de extemporaneidad.” (Cfr. foja 26 del expediente judicial).*

Todo lo anterior, trajo como consecuencia que el árbitro indicara, que con fundamento en las consideraciones expuestas, la reclamación presentada por el Sindicato Panama Area Metal Trades Council era extemporánea, razón por la cual desestimó la queja presentada y se dio por terminado el proceso arbitral en cuestión (Cfr. foja 28 del expediente judicial)

A fin de fundamentar nuestro criterio jurídico respecto al Laudo Arbitral bajo análisis, consideramos pertinente citar la sección 9.11 del artículo 9 de la Convención Colectiva.

**“Artículo 9:**

...

**Sección 9.11. Límites de Tiempos de las Quejas**

**Una queja relacionada con una medida o suceso en particular**, aparte de una medida disciplinaria o una medida adversa, **deberá iniciarse dentro de los quince días (15) calendarios, siguientes a la fecha en el que el trabajador se dio cuenta**, o razonablemente debió haberse dado cuenta de que ocurrió la medida o suceso. **Un caso de queja** amparado por este procedimiento que tenga que ver con la **práctica o condición de una duración continua** podrá **presentarse en cualquier momento...**" (El resaltado es nuestro).

Según puede advertir este Despacho, al emitir el Laudo Arbitral ARB 017-14 de 19 de febrero de 2016, el árbitro Concepción González no infringió lo que establece el artículo 107 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997 puesto que no incurrió en la interpretación errónea de la Ley o de los Reglamentos, en este caso de la Convención Colectiva; ello es así, puesto que no se observa que el Sindicato haya podido acreditar los tiempos por el pago del diferencial reclamado, así mismo, se advierte que la queja del Sindicato se interpuso posterior al término establecido en la Convención Colectiva, ya que fue promovida en septiembre de 2013, sin embargo el tiempo reclamado correspondía al laborado hasta abril 2013, es decir, que dicha acción se interpuso pasado con creces, los quince (15) días que establece la regulación colectiva.

En ese orden de ideas, cabe señalar que de la lectura de las constancias procesales se advierte que el Sindicato reconoce que estaba en conocimiento del hecho desde mucho antes de presentar las quejas y menciona que debe tomarse como referencia para el cálculo del tiempo, las fechas más recientes, en tal sentido es claro que no podía probar la generación del tiempo reclamado (Cfr. Sección A del expediente administrativo).

Otro de los aspectos importantes que contribuyen a fortalecer nuestro criterio es que el Sindicato también señala que la mayoría de los trabajadores ya no están trabajando y que al momento del reclamo contaban con personal nuevo, lo que nos lleva a concluir que hace sentido el argumento de la Autoridad del Canal de Panamá, respecto a que era necesario que la queja hubiese identificado las personas que supuestamente no se les pagó el diferencial del tiempo y haberlo acreditado mediante algún documento.

Dicho lo que antecede, este Despacho coincide con la decisión del árbitro de conformidad con el artículo 9 sección 9.11 respecto a que las quejas que tengan que ver con la práctica o

condición de una duración continua, puede presentarse en cualquier momento, asumiendo que el suceso se estuviese produciendo de manera continua hasta la fecha en que se produjo el reclamo, sin embargo en este caso, **el suceso obedece al no pago de un supuesto diferencial de tiempo, dejado de pagar hasta abril de 2013, por lo que, el proceso que produjo la queja finalizó en esa fecha, debiendo entonces aplicarse el término de los quince (15) días que establece esa misma norma, por no haberse mantenido de manera continua**, en tal sentido la causal que refiere la interpretación errónea de la Ley y los reglamentos vigentes no tiene asidero jurídico, por consiguiente debe ser desestimada.

Respecto a la segunda causa de nulidad producida, según afirma el Sindicato, por la falta de debido proceso y la inclusión de tres (3) etapas que no están consagradas en el artículo 9 sección 9.11, esta Procuraduría observa que si bien el acta de pre audiencia no se firmó, tal como también lo señaló el árbitro en su informe de conducta, esto fue originado por una serie de errores de forma contenidos en el acta en comento, no obstante, las partes de común acuerdo decidieron realizar una nueva reunión de pre audiencia en la cual se resolvieron varias dudas y dar continuidad al proceso de arbitraje, tal como se hace constar en el acta de 14 de octubre de 2015, la cual fue debidamente firmada por las partes el 2 de febrero de 2016 (Cfr. foja 63 del expediente judicial).

Aunado a lo anterior, cabe señalar que el árbitro manifiesta en su informe de conducta lo siguiente: "... Acorde a los términos fijados la ACP presentó su escrito de objeciones, igual hizo el Sindicato al aportar su escrito de oposición a la objeciones. Sin embargo a la hora de dar respuesta a las objeciones de la ACP el Sindicato introduce varios elementos que denomina 'Cuestiones previas' en donde hace una serie de aseveraciones respecto de las reuniones de pre audiencia y el acta que de dicha reuniones emana. Como quiera que el Sindicato introduce un nuevo elemento denominado 'Cuestiones previas' se dio la oportunidad a la ACP para que se pronunciara únicamente sobre estos elementos...". En tal sentido, es evidente que la oportunidad que el árbitro otorgó a la Autoridad del Canal de Panamá para emitir su opinión respecto a las cuestiones previas indicadas por el Sindicato, no pudieran ser consideradas como etapas adicionales al proceso y en consecuencia tampoco tiene asidero jurídico la nulidad producto de la inclusión de etapas distintas a las señaladas en la Convención Colectiva; por lo que, a nuestro juicio deben ser desestimadas.



En virtud de lo anteriormente indicado, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL el Laudo Arbitral ARB 17-14 de 19 de febrero de 2016**, dictado por el licenciado Concepción González G., referente al conflicto originado por el Sindicato Panama Area Metal Trades Council y la Autoridad del Canal de Panamá.

**IV. Pruebas:** Se aduce el expediente y la documentación oficial que guarda relación con este caso, cuyo original debe reposar en los archivos de la Autoridad del Canal de Panamá.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
Mónica I. Castillo Arjona  
Secretaría General

Expediente 199-16