

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 247

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 27 de abril de 2006

**Recurso de
Ilegalidad.**

Concepto.

La licenciada Tiany María López en representación de la **Autoridad del Canal de Panamá, (A.C.P.)**, en contra del **Laudo Arbitral del 13 de julio de 2005**, dentro del proceso arbitral 04-039-ARB.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto al Recurso de Ilegalidad descrito en el margen superior, conforme lo dispone el Numeral 7 del Artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Antecedentes:

El 4 de noviembre de 2003, se registró un incidente durante el tránsito por el Canal de Panamá de la M/N Ever Developpe-N-11, en el cual un tripulante de esta embarcación observó a un pasacable de la A.C.P. tirando una bolsa dentro de un compartimiento, que luego de las pruebas de rigor, se determinó que se trataba de cocaína. En este hecho estuvo involucrado el señor Julio Delmiro Guerrero Vega, miembro de las cuadrillas de pasacables de la Autoridad del Canal de Panamá, a quien se le practicó una prueba de ION SCAN, resultando positiva la presencia de nanogramos de cocaína en sus manos. La Autoridad del Canal de Panamá, decidió destituir al señor Guerrero por encontrársele presencia de

drogas en las manos y por conducta impropia que afectó la imagen de esta institución.

Esta decisión fue apelada por el señor Julio Delmiro Guerrero Vega; sin embargo, la Autoridad del Canal de Panamá confirma la decisión por lo que el Sindicato Panama Area Metal Trades Council, en representación del señor Julio Delmiro Guerrero Vega, invoca el arbitraje.

La audiencia de este arbitraje, identificado como el Caso 04-039 ARB, se realizó del 30 de mayo al 1 de junio de 2005 y mediante el Laudo Arbitral de 13 de julio de 2005, dictado por el señor Ricardo Alberto Robles Dianoux, se concede la petición del representante del Sindicato Panamá Area Metal Trades Council, en los siguientes términos:

- "1. Ordena a la Autoridad del Canal de Panamá, proceda de inmediato a **reintegrar al cargo, que a la fecha de su destitución,** ocupaba el pasacables Julio Delmiro Guerrero Vega.
2. Ordena a la Autoridad del Canal de Panamá, **PAGAR LOS SALARIOS CAÍDOS,** al empleado destituido, Julio Delmiro Guerrero Vega; en los términos dispuestos en los artículos 119, 120, 121, 122 y 123, del **Reglamento de Administración de Personal vigente.**" (Ver foja 10 del expediente judicial).

Esta decisión es recurrida oportunamente por la apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá porque estima que el Laudo Arbitral en el Caso 04-039-ARB, infringe por interpretación errónea, disposiciones legales del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, que pasamos a exponer:

1. El artículo 160 sobre los factores que deben ser considerados para la aplicación de una sanción contenida en la lista de faltas y sanciones.

A juicio de la demandante el laudo arbitral impugnado infringe esta disposición legal porque no es posible que en toda sanción disciplinaria se deban aplicar los doce (12) factores, conocidos como factores "Douglas", los cuales de conformidad con el criterio que se sostuvo cuando eran Comisión del Canal de Panamá, sólo deberán aplicarse aquellos que sean más relevantes o aplicables al caso en particular. (Cfr. fs. 137 y 138).

2. El artículo 167 que se refiere a la lista de faltas y sanciones.

La apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá alega que de conformidad con el numeral 1 del artículo 167, la lista de faltas y sanciones es solamente una guía, de manera que no incluye todas las faltas que pueden ser sancionadas ni todas las sanciones aplicables; por consiguiente, a su juicio, es errada la interpretación del árbitro porque no es necesario negociar con el Sindicato sobre la falta administrativa "presencia de drogas", ya que esta lista es sólo una guía. (Cfr. fs. 135 a 136).

Por su parte, el árbitro de este caso señala que los artículos 160 y 167 del Reglamento Interno de Trabajo de la A.C.P., no permiten incorporar ni extender facultades al empleador más allá de lo permitido y que los doce factores que establece el artículo 160 deben ser interpretados en

forma conjunta, sin distinguir cuando uno de ellos es más relevante o no para un caso determinado. (Cfr. fs. 145 a 146).

Concepto de la Procuraduría de la Administración, en interés de la ley.

El Recurso de Ilegalidad interpuesto por la apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá se fundamenta en la interpretación errónea, que a su juicio, ha realizado el árbitro en el Caso 04-039, de los artículos 160 y 167 del Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, "Por el cual se aprueba el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá", que disponen:

"Artículo 160. Para aplicar una sanción se tomará como guía la lista de faltas y sanciones contenida en la sección quinta del presente capítulo y se considerarán los siguientes factores:

1. La naturaleza y gravedad de la falta.
2. El nivel del cargo y tipo de nombramiento del empleado.
3. El efecto de la falta sobre la habilidad del empleado para desempeñar sus funciones satisfactoriamente.
4. La notoriedad de la falta y su impacto en la imagen de la Autoridad.
5. La claridad con la que hayan sido divulgadas las reglas infringidas.
6. El historial disciplinario del empleado.
7. El historial de trabajo del empleado.
8. El potencial del empleado para cambiar de actitud o conducta.

9. Cualesquiera circunstancias atenuantes.
10. La conformidad de la sanción con las recomendadas en la lista de faltas y sanciones.
11. La similitud de la sanción con aquellas impuestas a otros empleados por la misma falta o una similar.
12. La posible eficacia de una sanción distinta para disuadir al empleado infractor de reincidir y a otros empleados de incurrir en la misma falta."

- o - o -

"Artículo 167. La lista de faltas y sanciones es solamente una guía, para cuya aplicación se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:

1. No incluye todas las faltas que pueden ser sancionadas ni todas las sanciones aplicables.
2. Cuando la sanción mínima para la primera incidencia o falta es una reprimenda, el supervisor puede sustituirla con una amonestación verbal si considera que ésta surtirá el efecto retroactivo deseado.
3. Se puede destituir al empleado que ha cometido cuatro (4) faltas distintas en un período de veinticuatro (24) meses, o que ha cometido por cuarta vez una misma falta antes del vencimiento del período de caducidad correspondiente."

A juicio de esta Procuraduría, el laudo arbitral no incurre en interpretación errónea del Artículo 160 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, porque esta disposición legal no contiene una mención expresa de que estos doce (12) factores deban ser valorados o ponderados en cada caso particular; por tanto, estos doce factores deben ser examinados y valorados

integralmente, antes de imponer una sanción a los funcionarios que laboran en la Autoridad del Canal de Panamá.

En este punto, es importante invocar el principio de Legalidad, cuya aplicación en el ámbito administrativo ha sido ampliamente reconocida por la Corte Suprema de Justicia:

“La Administración Pública, en su conjunto, está sometida al principio de legalidad, conforme al que, los funcionarios y organismos públicos sólo pueden hacer lo que la Ley les ordena o establece en su ámbito competencial; en caso contrario, la infracción del principio, expresamente positivizado en el artículo 18 constitucional y a nivel general en la función pública por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, genera responsabilidad al agente infractor, que es perfectamente exigible mediante los trámites de rigor previstos en la Ley.” (Auto de 10 de febrero de 2004. Contraloría General de la República vs. C.S.S.).

Por consiguiente, coincidimos con el Laudo Arbitral 04-039 ARB de 13 de julio de 2005, donde señala que la Autoridad del Canal de Panamá, en la destitución del señor Julio Delmiro Guerrero Vega, no consideró el factor 8, que hace referencia al potencial del empleado para cambiar de actitud o conducta y el factor 9, sobre las circunstancias atenuantes para imponer una sanción que contiene el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá.

En cuanto a la supuesta interpretación errónea del Artículo 167 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, esta Procuraduría es del criterio que la autoridad nominadora, en este caso, la Autoridad del Canal de Panamá, puede adoptar cualquiera

sanción disciplinaria (amonestación verbal, reprimenda o suspensión) o medida adversa (reducción de grado, suspensión de quince días calendarios o más, o la destitución), dependiendo de la gravedad de la falta cometida por el funcionario. El artículo 167, tal como se indica en su texto, es solamente una guía, que no incluye todas las faltas que pueden ser sancionadas.

Sin embargo, dado que el texto del artículo 160 obliga a la interpretación conjunta con el Artículo 167 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá y para lo cual se exige que antes de imponer una sanción deben considerarse los doce (12) factores que enumera el Artículo 160; esta Procuraduría es del criterio que la Autoridad del Canal de Panamá al adoptar la medida de destituir al señor Julio Delmiro Guerrero Vega, omitió la valoración de dos factores (8 y 9) ya que se hubieran podido adoptar otras acciones disciplinarias o medidas adversas, antes de imponer la sanción máxima, de destitución.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Laudo Arbitral de 13 de julio de 2005.

Pruebas:

Aceptamos las presentadas junto con el recurso, por tratarse de documentos debidamente autenticados.

Se aduce el expediente que contiene el laudo arbitral de 15 de julio de 2005, dictado dentro del caso 04-039 ARB entre

Panama Area Metal Trades Council (Julio Delmiro Guerrero Vega) contra la Autoridad del Canal de Panamá.

Derecho:

Negamos el invocado por la recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Alina Vergara de Chérigo
Secretaria General, a. i.

OC/8/mcs