

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 289

Panamá, 25 de junio de 2014

**Recurso de Ilegalidad.**

El Licenciado Luiggi Colucci, actuando en representación de la **Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta**, interpone recurso de ilegalidad en contra del **Laudo Arbitral dictado por el Licenciado Anaxímedes González** dentro del expediente 003-03, referente al conflicto laboral originado por un grupo de 22 trabajadores de la **Autoridad del Canal de Panamá**.

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

**Honorable 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 de ilegalidad descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Según consta en autos, con la finalidad de tomar las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento y eficiencia de la Autoridad del Canal de Panamá, entre los años 1996 y 1998 fueron contratados, de forma competitiva, veintidós oficiales de remolcador FE-II, los cuales participaron en un programa de capacitación o adiestramiento **para ascensos al grado tope**, es decir, para Capitanes de Remolcadores FE-15. Con este programa se buscaba llenar las posibles vacantes que se abrirían producto de las renunciaciones que, eventualmente, presentaría el personal norteamericano que las ocupaba luego de la reversión del Canal. No obstante, en la práctica las vacantes no se produjeron en la forma proyectada por la institución (Cfr. fojas 32 y 58 del expediente judicial).

Con posterioridad, el 9 de octubre de 2002, el Capitán Luis Muñoz, representante del Sindicato del Canal y del Caribe, presentó una reclamación ante el Capitán Max Newman de la Autoridad del Canal de Panamá, al no estar de acuerdo con la asignación del oficial Orlando Cedeño, con categoría FE-11, para relevar de manera temporal a un capitán de remolcador FE-15 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

El 1 de noviembre de 2002 el Capitán Newman respondió a la reclamación anterior, señalando que el oficial Cedeño y todos los demás oficiales remolcadores FE-11 miembros de la Unidad Negociadora de los Empleados No Profesionales, podían ser asignados a cualquier remolcador, puesto que los mismos habían culminado el programa de desarrollo para capitanes de remolcadores al que nos hemos referido (Cfr. fojas 17 y 32 del expediente judicial).

La anterior respuesta no fue del agrado del Sindicato, quien advertía en tal acción una violación a la Convención Colectiva, puesto que hasta ese momento (año 2002), no se había remitido al Departamento de Recursos Humanos los ascensos de grado de los oficiales FE-11 al grado FE-15 (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

El 12 de noviembre de 2002, el Gerente de la Sección de Remolcadores respondió el señalamiento anterior, indicado la imposibilidad de requerir al Departamento de Recursos Humanos la ejecución de los ascensos solicitados, **debido a la inexistencia de vacantes para Capitán de Remolcador FE-15**. De igual manera, señaló que no existía violación a la Convención Colectiva puesto que cuando alguno de los oficiales de remolcadores FE-11 ocupaba de manera temporal la posición de Capitán de Remolcadores FE-15, recibían la remuneración correspondiente a dicha posición (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 19 de noviembre de 2002 el Sindicato del Canal y del Caribe presentó una queja ante el Director del Departamento de Operaciones Marítimas, solicitando el ascenso, a esa fecha, de veintidós oficiales

de remolcador a capitán de remolcador, así como el pago retroactivo de los salarios adeudados (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Con posterioridad, en enero de 2003, el Sindicato del Canal y del Caribe invocó la realización de un arbitraje, por lo que la Junta de Relaciones Laborales le comunicó tal situación a la Autoridad del Canal de Panamá y le adjuntó la lista de árbitros; no obstante, el proceso arbitral en referencia estuvo paralizado hasta el 8 de marzo de 2012, cuando el Secretario General de la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta, entidad gremial que sustituyó al Sindicato del Canal y del Caribe, le comunicó a la Autoridad su intención de continuar el arbitraje 003-03-ARB (Cfr. foja 18 del expediente judiciales).

Luego de la escogencia del árbitro y del desarrollo de este procedimiento alternativo de solución de conflictos, se dictó el Laudo de fecha 15 de febrero de 2013, mediante el cual se resolvió, entre otras cosas, que la Autoridad del Canal de Panamá no estaba obligada a hacer efectivo el pago retroactivo de salarios de los ascensos al grado tope FE-15 de los veintidós oficiales remolcadores FE-11, de acuerdo al artículo 18, Sección 18.02, acápite b) de la Convención Colectiva, vigente a la fecha en que la Administración negó dichos ascensos (Cfr. fojas 16 a 35 y 50 del expediente judicial).

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

La parte demandante estima que en la situación en estudio **concurren las tres causales de anulación del laudo arbitral** establecidas en el artículo 107 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, a saber:

### **A. Interpretación errónea de la Ley o de los reglamentos.**

El apoderado judicial de la actora considera que el Laudo Arbitral en estudio está basado en una interpretación errónea de las siguientes disposiciones legales, reglamentarias y convencionales:

**a.1** El artículo 85, numeral 1, de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, que establece entre las garantías para

promover la capacidad, la estabilidad y la productividad del personal requerido, el hecho de que la contratación, el traslado y los ascensos estén regidos por concurso de méritos (Cfr. foja 3 del expediente judicial);

**a.2** Los artículos 8, 37, numeral 3, y 87, numeral 3, del Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Administración de Personal que, en su orden, establecen que todo empleado tiene derecho a ser informado por escrito de cualquier acción de personal que altere su pago o la clasificación de su puesto; la excepción a la colocación de personal mediante concurso, consistente en el ascenso de un empleado a los diferentes niveles de un puesto programado para alcanzar un grado específico, siempre que la selección inicial haya sido mediante concurso; y la indicación de que los programas de capacitación y desarrollo deberán promover la movilidad ascendente y el desarrollo individual del empleado (Cfr. fojas 4 a 7 del expediente judicial);

**a.3** El literal v del numeral 3 del subcapítulo 1 “Disposiciones Generales” y el punto 5 del literal a del numeral 2 del subcapítulo 3 “Plan de Colocación y Ascenso por Merito”, ambos del capítulo 430 “Contratación, Colocación y Ascenso” del Manual de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, los que, de manera respetiva, señalan que el puesto en desarrollo es aquel en el que se contrata o coloca a un empleado en un grado inferior, adquiriendo experiencia progresiva hasta alcanzar el nivel de desempeño requerido para ser ascendido al nivel máximo; y que el ascenso de un empleado a los diferentes niveles de un puesto programado para alcanzar un grado específico, se producirá siempre que la selección a dicho puesto se haya realizado mediante concurso (Cfr. fojas 5 a 7 del expediente judicial);

**a.4** El artículo 2 “Derechos y responsabilidad del empleador”, sección 2.02 “Derechos”; y el artículo 18 “Procedimientos de ascensos por mérito”, sección 18.02 “Excepciones”, de la Convención Colectiva de la Unidad de Empleados No Profesionales, vigente al momento en que se dieron los hechos, los que, en su

orden, establecían los derechos que tenía la entidad para, entre otras cosas, determinar su presupuesto, organización, cantidad de trabajadores y prácticas internas de seguridad; y las excepciones a los procedimientos de ascenso por mérito (Cfr. fojas 7 a 9 del expediente judicial);

#### **B. Incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje.**

Según argumenta la recurrente, la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta, el árbitro incurrió en esta causal de anulación, puesto que desatendió las reglas que regulan el debido proceso al no atender el procedimiento consensuado para sustanciar el trámite de objeciones de pruebas; impidió a la representación del sindicato interrogar a uno de testigos durante el trámite de pruebas; y emitió un laudo sin una adecuada motivación (Cfr. fs. 10 a 12 del expediente judicial); y

#### **C. Parcialidad manifiesta del árbitro.**

La demandante sustenta este cargo de ilegalidad, aduciendo una parcialización de las actuaciones del árbitro en beneficio de la Autoridad del Canal de Panamá. Igualmente, hace referencia a una imagen que data de 2005 en la que el árbitro aparece fotografiado en un evento social con varias personas, entre éstas, el Administrador de la Autoridad (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

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

Como cuestión previa, debemos señalar que en el Laudo Arbitral impugnado se consignó que, según lo acordado en el Acta de 27 de octubre de 2012, la convención colectiva anterior a la del 30 de enero de 2007 sería la aplicable a la situación en estudio, puesto que la reclamación se produjo bajo el amparo de dicha convención; sin embargo, también se acordó que esta última sería aplicable para efectos del desarrollo del procedimiento, habida cuenta de que el proceso se reactivó en el año 2012 (Cfr. foja 24 del expediente judicial).

De igual manera, en cuanto al alcance de las reclamaciones y, por ende, de la decisión que se podría adoptar, es preciso indicar que en el referido Laudo el árbitro aclaró que la queja presentada por el anterior Sindicato del Canal y del

Caribe consistía en una situación que acontecía para el 19 de noviembre de 2002, y que, en la misma **no contemplaba eventos futuros**, es decir, posteriores al 19 de noviembre de 2002, de manera tal, que la reclamación atendía a las circunstancias que **prevalecían en ese momento**, tal como se señaló en la causa de pedir solicitada por el Sindicato, en la que se delimitó el reclamo “*a la fecha en que la administración negó dichos ascensos*” (Cfr. foja 25 del expediente judicial).

1. En lo que respecta a la causal de anulación referente a la errónea interpretación de la ley y los reglamentos, el actor expresa, de manera general, que el árbitro interpretó mal las normas que adujo en sustento de su pretensión, pues, en su opinión, la Autoridad del Canal de Panamá no podía dejar de reconocer el derecho al ascenso al que, a su juicio, tenían los veintidós trabajadores que ocupaban la posición de oficiales de remolcadores FE-11 que habían participado en un programa de capacitación para manejo de remolcadores FE-15, debido a que tal situación se enmarcaba en los denominados puestos en desarrollo, en los que se va adquiriendo experiencia progresiva hasta el máximo desempeño requerido para ser ascendido (Cfr. fojas 4 a 6 del expediente judicial).

En este orden de ideas, la recurrente igualmente manifiesta su rechazo a la posición adoptada por la Autoridad del Canal de Panamá y por el árbitro, en el sentido de que el ascenso de esos trabajadores sólo estaba condicionado a la existencia de vacantes, puesto que tal requerimiento no había sido establecido previamente, de manera que el rechazo de los ascensos solicitados sobre la base de tal circunstancia, implicaba una modificación que infringía la norma reglamentaria, la cual exigía brindar información precisa y escrita sobre acciones que pudieran alterar los puestos de los trabajadores (Cfr. fojas 7 a 10 del expediente judicial).

Este Despacho no comparte los anteriores señalamientos, por los siguientes motivos.

Según se puede observar en el Laudo Arbitral en estudio, el objeto litigioso a decidir consistía en determinar: *“Si la ACP está obligada a hacer efectivo el pago retroactivo de salarios de los ascensos al grado tope FE-15 de todos los oficiales de remolcadores FE-11, que suman 22, de acuerdo al artículo 18, Sección 18.02, Acápito b) de la Convención Vigente a la fecha en que la administración negó dichos ascensos.”* (Cfr. foja 16 del expediente judicial).

Al respecto, consideramos necesario transcribir el contenido de la norma convencional antes indicada, la cual es del siguiente tenor:

“SECCIÓN 18.02. EXCEPCIONES.

...  
(b) Los ascensos al grado tope del personal en adiestramiento cuya selección inicial fue hecha competitivamente; los ascensos de trabajadores dentro de los puestos en desarrollo cuya selección inicial fue hecha competitivamente; y los ascensos de carrera después de la conversión no competitiva de estudiantes de educación cooperativa serán implementados cuando el Empleador determine que el trabajador cumple con todos los requisitos de elegibilidad; que ha demostrado la habilidad de desempeñarse a un nivel más alto, y que la conducta del trabajador cumple con las normas aceptables del Empleador. **Estos ascensos normalmente serán efectivos el primer día de pago después de la fecha en la cual el Departamento de Recursos Humanos reciba la solicitud de la unidad empleadora para que el ascenso sea efectivo.**” (Lo destacado es nuestro).

Al respecto, debemos tomar en cuenta que esta disposición convencional se ubica en el artículo 18 “Procedimiento de Ascenso por Mérito” de la Convención Colectiva vigente al momento en que se dieron los hechos, y que en la sección 18.01 se especificaba que los ascensos de los trabajadores de la Agencia, hoy Autoridad, **se harían exclusivamente por los procedimientos establecidos en el referido artículo, es decir, por el sistema de méritos.** En tal sentido la norma convencional sobre la cual la actora sustenta su pretensión, según se expone en el Laudo Arbitral, únicamente: **“...trata de excepciones para aplicar el procedimiento por méritos al momento que un trabajador aspire a un puesto, lo cual apunta a que dicha disposición no puede entenderse de otro modo, sino como la regla especial sobre la general. La misma disposición trata**

*únicamente de la excepción que opera para los trabajadores del Canal que concursaron en puestos de adiestramientos y que para acceder al grado tope, no necesitan nuevamente concursar y en esta situación se encontraban los 22 oficiales de remolcador...”* (Cfr. foja 28 del expediente judicial) (La negrita es nuestra).

Como consecuencia de lo indicado, podemos señalar que, contrario a lo expresado la actora, la referida disposición convencional no establecía **una obligatoriedad, por parte de la Autoridad del Canal Panamá, para hacer efectivos los ascensos solicitados**, pues, en la misma, como hemos visto, únicamente se regulaba una excepción frente al procedimiento de ascenso por mérito establecido como regla general en el artículo 18 de la Convención Colectiva vigente al momento en que se presentó la queja formal de los trabajadores y, en consecuencia, **tampoco se podía acceder al pago retroactivo de los salarios solicitados**.

Por otra parte, tampoco compartimos los argumentos de la demandante en el sentido de que el árbitro interpretó erróneamente las leyes y los reglamentos aplicables, al estimar que el otorgamiento de los ascensos estaba condicionado a la existencia de vacantes, puesto que, tal como se señala en el Laudo Arbitral, la **existencia de vacantes como elemento importante para llenar posiciones por ascensos** encuentra sustento, entre otras normas, en la Sección 2.02 del Artículo 2 de la Convención Colectiva de la Unidad de Empleado No Profesionales, “Derechos y Responsabilidades del Empleador”, también vigente el momento en que se formuló tal solicitud, que era del siguiente tenor:

“SECCIÓN 2.02. DERECHOS. Los derechos que la Agencia retiene conforme a la Sección 2.01 incluyen su autoridad para determinar su misión, presupuesto, organización, cantidad de trabajadores y prácticas internas de seguridad; y, de acuerdo con las leyes pertinentes, **contratar, asignar, dirigir, despedir y retener trabajadores; suspender, destituir, reducir de grado o de paga, o tomar otra medida disciplinaria en contra de los trabajadores; asignar trabajos, tomar determinaciones con respecto a la contratación de servicios externos y determinar el personal con**



**el cual se efectuarán sus operaciones;** hacer selecciones entre candidatos debidamente agrupados y certificados para llenar puestos por ascensos, o entre candidatos de otra fuente apropiada para llenar vacantes; tomar las medidas necesarias para llevar a cabo su misión durante emergencias y, salvo aquellas que puedan ser afectadas por la Orden Ejecutiva 12871 (Consejos de Colaboración Obrero-Patronales), tomar determinaciones con respecto a las cantidades, tipos y grados de los trabajadores o puestos asignados a cualquier subdivisión de la organización, proyecto de trabajo o duración del trabajo; o sobre la tecnología, los métodos y los medios de desempeñar el trabajo.” (La negrita es de este Despacho).

De la lectura de lo anterior, se infiere con meridiana claridad que la Autoridad del Canal de Panamá **tenía la facultad privativa** para tomar todas las decisiones relacionadas con su personal, **entre éstas, la de determinar el número de trabajadores con el cual efectuarían sus operaciones.** De igual manera, se establecía que la selección del personal se podría hacer entre los candidatos debidamente agrupados y certificados para llenar puestos por ascensos, o entre candidatos de otras fuentes apropiadas **para llenar vacantes;** razón por la cual, no existía sustento alguno para que la actora **solicitará el ascenso inmediato sin que existiera la vacante correspondiente.**

En abono de lo expuesto, igualmente debemos indicar que la exigencia de vacantes como presupuesto para la consecución de un ascenso se encuentra implícitamente establecida en la norma convencional aducida por la actora en sustento de su pretensión, es decir, el artículo 18, Sección 18.02, Acápito b) de la Convención Colectiva, vigente al momento en que se inició el arbitraje, en el cual se establece que: “...*Estos ascensos normalmente serán efectivos el primer día de pago **después de la fecha en la cual el Departamento de Recursos Humanos reciba la solicitud de la unidad empleadora para que el ascenso sea efectivo.***” (Lo destacado es de esta Procuraduría).

En efecto, el ascenso al que aspiraban los veintidós trabajadores ya indicados y que era el sustento del reclamo de los salarios retroactivos que hacían sobre la base de norma indicada, no era automático, debido a que, en todo caso,

dependía de que la unidad empleadora **hiciera la solicitud al Departamento de Recursos Humanos, lo que sólo podría ocurrir cuando concurrieran los presupuestos necesarios para ello, entre éstos, la existencia de las vacantes.**

En consecuencia, este Despacho estima que no se ha configurado la causal de anulación consistente en la errónea interpretación de las leyes y los reglamentos, puesto que la decisión del caso fue acorde a la normativa aplicable a la situación en estudio.

2. En relación con la segunda causal de anulación aducida por la actora, la cual se fundamenta en la afirmación de que el árbitro desatendió las reglas del debido proceso, consideramos que los motivos que utilizó para sustentar dicha causal, los cuales ya fueron expuestos sucintamente en el apartado anterior, **deben ser rechazados de plano**, puesto que, a pesar de que en las piezas que integran el expediente arbitral existen suficientes constancias que acreditan el cumplimiento de todo el procedimiento y la debida motivación del Laudo Arbitral, al sustentar su pretensión la recurrente hace alusión a aspectos que ya fueron ampliamente examinados durante el proceso arbitral, con lo cual resulta claro que lo que se pretende es **reabrir el debate de fondo ya realizado en el curso del mismo, particularmente, en lo que respecta al caudal probatorio acopiado y su examen**; de ahí que somos del criterio que este tipo de argumentos no pueden ser utilizados en esta instancia judicial, en la que **únicamente puede ponderarse la ocurrencia o no de las causales de anulación a las que se refiere en forma taxativa el artículo 107 de la ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá**, tal como lo ha expresado la Sala en su Sentencia de 31 de enero de 2011.

También debemos agregar, que en el expediente arbitral consta que en el curso del procedimiento se cumplieron las diversas fases que lo integran y que en cada una de ellas se contó con la debida participación de las partes; las que

formularon sus consideraciones iniciales en las audiencias celebradas el 6 y 11 de diciembre de 2012, donde presentaron, objetaron y practicaron pruebas, lo mismo que sus alegatos finales, **luego de lo cual, el árbitro, con sustento en los elementos probatorios recabados, los argumentos presentados y la normativa aplicable procedió a emitir el laudo objeto del presente proceso de ilegalidad** (Cfr. fojas 16 a 35 del expediente judicial).

Con fundamento en lo expuesto, podemos concluir que al emitir el laudo de fecha 15 de febrero de 2013, el árbitro Anaxímedes González **actuó de conformidad con los principios del debido proceso legal, de unidad de la prueba, del deber del juzgador de admitir y apreciar los medios probatorios al dictar sentencia, y de la sana crítica, al igual que con lo establecido en las leyes, reglamentos y acuerdos laborales que rigen en la Autoridad del Canal de Panamá** (Cfr. fojas 16 a 25 y 49 a 52 del expediente judicial).

3. Finalmente, la Unión de Capitanes y Oficiales de Cubierta argumenta que cuando emitió el laudo arbitral en estudio, el árbitro designado incurrió en la causal de parcialidad manifiesta establecida en el artículo 107 de la citada ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, pues, las irregularidades que expuso en relación con las otras dos causales de anulación revelaban una actuación parcializada a favor la Autoridad de Canal de Panamá. Asimismo, cuestiona que el árbitro hubiese aparecido fotografiado en el año 2005 junto al Ingeniero Jorge Quijano, hoy administrador de la Autoridad del Canal de Panamá, en un evento social, por lo que, a su juicio, debió abstenerse de conocer el proceso arbitral en estudio (Cfr. fojas 12 a 14 del expediente judicial).

En opinión de este Despacho, la referida causal de anulación tampoco se ha configurado, puesto que, tal como consta en autos, y como lo hemos manifestado en el apartado anterior, el procedimiento arbitral, una vez retomado en el año 2012, se desarrolló en debida forma y se brindó a ambas partes

igualdad de oportunidades y derechos para sustentar sus pretensiones (Cfr. fojas 18 a 24 del expediente judicial).

En lo que atañe particularmente al cuestionamiento que hace la demandante en torno a la fotografía en la que aparece el árbitro González y el Ingeniero Jorge Quijano en el año 2005, estimamos que ella no constituye motivo para considerar que existe una parcialización por parte de aquel a favor de la Autoridad del Canal de Panamá, puesto que dicha fotografía sólo refleja algunos de los presentes en un evento social en el cual éste participó y que, según explica en su informe explicativo de conducta “...*data de julio de 2005... fue producto imprevisto de la intención de un fotógrafo de un medio de comunicación escrito quien, para reportar como parte de su trabajo, solicitó a los concurrentes en un evento... formal que posaran para él poder tomar una foto.*” (Cfr. foja 51 del expediente judicial).

Como parte del análisis de esta causal de nulidad, debemos advertir que por medio del Acuerdo 42 de 27 de marzo de 2001, la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá aprobó el Reglamento sobre Normas de Conducta, Ética, Causales de Impedimento y Recusación e Inhabilitación de Árbitros”, en cuyo artículo 15 se establecen las causales por las cuales un árbitro debe declararse impedido, y en opinión de este Despacho, los argumentos utilizados por la actora para aducir la falta de imparcialidad del Licenciado Anaxímedes González, además de no ser ciertos por los motivos antes indicados, **tampoco se enmarcan en alguno de los supuestos establecidos en la norma reglamentaria antes indicada, de manera que no existían razones para que dicho árbitro estuviera impedido de conocer la causa sometida a su consideración** y, muchos menos, que hubiera incurrido en una parcialidad manifiesta.

En atención a lo expuesto, podemos concluir **que en el presente recurso de ilegalidad no se ha configurado ninguna de las causales de anulación que**

**invoca la parte actora**, razón por la cual esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que NO ES ILEGAL el Laudo Arbitral que resuelve el caso 003-03-ARB, dictado por el árbitro Anaxímedes González.

**IV. Pruebas.** Se aduce la copia autenticada del expediente y de la documentación oficial que guarda relación con la expedición del laudo arbitral relativo al caso 003-03-ARB, el cual debe reposar en los archivos de la Autoridad del Canal de Panamá o en la Junta de Relaciones Laborales y, en su defecto, en manos del árbitro Anaxímedes González.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Doctor Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Licenciado Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

Expediente 213-13