

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 335

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de mayo de 2007

**Impugnación de
laudo arbitral**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

La licenciada Danabel de Recarey, actuando en representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, impugna el **laudo arbitral del 31 de julio de 2006**, emitido dentro del proceso promovido por la Unión de Prácticos del Canal de Panamá contra 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, con el propósito de intervenir en interés de la Ley en el negocio jurídico descrito en el margen superior.

I. Antecedentes.

Según consta en el laudo arbitral impugnado (fojas 1 a 30), el 9 de junio de 2005 el capitán Javier Landero fue asignado como segundo piloto de control del buque M.V. TRITON EAGLE, y como primer piloto de control fungió el capitán Álvaro Moreno. Este buque tiene las características siguientes: 623.33 pies de eslora, 105.94 pies de manga, 55.08 pies de calado, centerline cranes (grúas en la línea de crujía), restricción DLCC daylight in the cut, clear cut y el tránsito de este buque fue identificado como S-22 (South 22).

El capitán Landero tomó control de la nave en la boya 62 siendo las 4:55 p.m., a las 5:35 p.m. se reportó en Gamboa y

siendo aproximadamente las 5:38 p.m. ancló la nave en Gamboa, desconociendo dos órdenes directas y varias instrucciones dadas por quien fungía como capitán de puerto, Jacinto Holnes. A las 6:30 p.m. el capitán Robert Boyer abordó la nave relevando al capitán Landero, le dio la instrucción de desembarcar y transita la nave por el Corte Culebra hasta las esclusas de Pedro Miguel.

El 10 de junio de 2005 se realizó la audiencia administrativa en las oficinas del Gerente de División de Prácticos, capitán Chet Lavalas, donde se discutió el incidente antes descrito, se le dio la oportunidad al capitán Landero de explicar su versión de los hechos y en presencia de un representante sindical se le confrontó con las pruebas que se tenían y las posibles consecuencias de sus actos.

El 8 de julio de 2005 el capitán Javier Landero recibió del Gerente de la División de Tránsito Marítimo, capitán Arcelio Hartley, una carta propuesta de suspensión por 14 días calendario sin pago, por las siguientes ofensas:

- 1- Desobedecer voluntariamente a una autoridad constituida;
- 2- Conducta irrespetuosa; y,
- 3- Pérdida de tiempo en el trabajo.

El 29 de septiembre de 2005 el Sindicato envió su posición y solicitud de reconsideración a la propuesta disciplinaria de suspensión del capitán Javier Landero, argumentando lo siguiente:

1- La nave estaría transitando el Corte Culebra en horas de la noche y el capitán Landero no se encontraba calificado para ello.

2- La decisión del capitán Landero de anclar la nave fue diligente y conforme a las reglas y procedimientos de seguridad.

3- La propuesta de suspensión carece de fundamento legal y las supuestas faltas no han sido demostradas.

El 21 de octubre de 2005 el capitán Javier Landero recibió la carta en que se le impuso la sanción de suspensión por 14 días calendario sin pago, por las mismas ofensas antes enumeradas, estableciéndose que dicha suspensión era efectiva a partir del 13 de noviembre de 2005 y hasta el 26 de noviembre de 2005.

El 2 de diciembre de 2005 la Unión de Prácticos del Canal de Panamá presenta una queja formal por agravio en contra de la Autoridad del Canal de Panamá, con relación a la acción disciplinaria ejecutada por la A.C.P. en contra del capitán Javier Landero, a razón del incidente ocurrido el 9 de junio de 2005 a bordo de la nave M.V. TRITON EAGLE.

El 29 de diciembre de 2005 se le dio respuesta a esta queja, reafirmando que los cargos fueron plenamente sustentados, que no se proporcionó ningún hecho o evidencia nueva que pudiera atenuar la situación y que, por consiguiente la solicitud de retiro de la acción disciplinaria y el resarcimiento al capitán Landero de todos los efectos causados por la ejecución de la misma, era denegada.

El 23 de enero de 2006 la Unión de Prácticos del Canal de Panamá refiere la queja a arbitraje.

El asunto a decidir en el arbitraje quedó fijado de la siguiente forma:

"Si de conformidad con la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, el Reglamento de Administración de Personal y la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, se sustenta la suspensión de 14 días impuesta al Capitán Javier Landero por desobediencia voluntaria a una autoridad constituida, conducta irrespetuosa y pérdida de tiempo en el trabajo."

Luego de efectuar el análisis del caso planteado, la árbitro, en ejercicio de la autoridad conferida por las partes, declaró mediante el laudo arbitral de 31 de julio de 2006 que la suspensión de catorce días impuesta al capitán Javier Landero, por desobediencia voluntaria a una autoridad constituida, conducta irrespetuosa y pérdida de tiempo en el trabajo, no se sustentó en la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, en el Reglamento de Administración de Personal ni en la convención colectiva de la unidad negociadora de los prácticos del Canal de Panamá, por lo que la Autoridad del Canal de Panamá debía proceder con lo siguiente:

1. Al pago de los salarios caídos, intereses legales causado y cualquier compensación no recibida a que hubiese tenido derecho el capitán Javier Landero, durante el período de 14 días que duró la suspensión.

2. A la remoción del expediente del capitán Javier Landero de todo lo que haga referencia a este incidente, y

3. Al pago de los honorario de abogado, según lo establecido en el Capítulo IX, Sección Cuarta del Reglamento de Relaciones Laborales.

El 30 de agosto de 2006, la Autoridad del Canal de Panamá, actuando mediante apoderada judicial, interpuso ante ese Tribunal el escrito que denominó impugnación de laudo arbitral (Cfr. fojas 147 a 187 del expediente judicial), contra el laudo de 31 de julio de 2006 antes mencionado, y la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, actuando también mediante apoderado judicial, presentó ante el mismo Estrado el escrito que denominó oposición al recurso de ilegalidad (Cfr. fojas 214 a 227 del mismo cuaderno).

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Para los fines del examen que debe efectuar esta Procuraduría en relación con los supuestos cargos hechos en contra de la decisión arbitral por la apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá, estimamos pertinente advertir que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia en auto de 8 de agosto de 2003 ha sostenido que el recurso establecido en el artículo 107 de la ley 19 de 11 de junio de 1997 es de "legalidad innominado", y de conformidad con dicha disposición sólo procede en los supuestos siguientes:

1- Cuando el laudo arbitral esté basado en una interpretación errónea de la Ley o los reglamentos;

2- Por parcialidad manifiesta del árbitro; o,

3- Por incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje.

Con fundamento en este criterio jurisprudencial la Procuraduría de la Administración se abstendrá de analizar todas las alegaciones contenidas en el recurso presentado que guarden relación con la aducida interpretación errónea de la convención colectiva celebrada entre las partes, toda vez que, como se ha visto, las mismas no pueden ser objeto de pronunciamiento dentro de esta instancia judicial.

En lo que corresponde de manera específica al recurso presentado, observamos que la apoderada judicial de la Autoridad de Canal de Panamá plantea cuatro temas de análisis del laudo impugnado que analizamos en su orden:

1- Derecho de la Administración de asignar trabajo y las órdenes impartidas por la Administración.

Según la recurrente, como la situación sometida a arbitraje surgió de una serie de órdenes impartidas por una autoridad constituida en el transcurso de un tránsito de nave por el Canal de Panamá, se deben tomar en consideración todas aquellas normas que se refieren al derecho de la Administración de asignar trabajo. En este sentido cita, pero sin afirmar que se han infringido, los artículos 5, 92 y el numeral 2 del artículo 100 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, desarrollado por el artículo 11 del Reglamento de Relaciones Laborales (Acuerdo 18 del lro. de julio de 1999) y el artículo 6 de la Convención Colectiva.

A juicio de este Despacho, la sustentación de lo que debieron ser los cargos de ilegalidad, por error de interpretación de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales antes enunciadas, presenta varias deficiencias que impiden entrar en su análisis de fondo, a saber:

a) Se establece una relación directa entre las normas legales y reglamentarias con el artículo 6 y el preámbulo del artículo 17 de la convención colectiva que, como ya se explicó al comentar el fallo de la Sala Tercera fechado 8 de agosto de 2003, es un instrumento jurídico que no puede aducirse como violado en esta clase de recurso, que únicamente se contrae a la revisión de la interpretación errónea de la Ley o los reglamentos.

b) Descansa sobre el análisis de los elementos probatorios aportados al proceso, que es una labor que corresponde al árbitro y no a la Sala Tercera como revisora de la legalidad del laudo arbitral impugnado.

c) Si bien se señalan errores de interpretación en que supuestamente incurrió el tribunal arbitral, no se afirma ni se explica en forma clara en qué consiste la supuesta infracción a cada una de las normas legales y/o reglamentarias citadas, por lo que no observamos que en este acápite se haya formulado debidamente un cargo de ilegalidad concreto contra el laudo impugnado por quien tiene la carga procesal de hacerlo.

2- Normativa vigente y órdenes impartidas.

La propia recurrente señala que en este punto no puede transcribir una norma o regla aplicable porque no existía al

momento de los hechos ni existe en la actualidad una norma que **prohíba** el tránsito, en horas del día, de buques con más de 91 pies de manga y grúas en la línea de crujía en el Corte Culebra. Explica que lo que existía era una restricción (no una norma o regla) para la **programación** de tránsitos nocturnos de este tipo de barcos por el Corte Culebra y que esta restricción no estaba contemplada en la Ley Orgánica ni en los reglamentos, ni en la convención colectiva, sino en las guías y recomendaciones de trabajo utilizadas por los capitanes de puerto y controladores de tránsito.

Desde esta perspectiva, la Procuraduría de la Administración estima oportuno reiterar que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia al decidir lo que la misma ha denominado "recurso de legalidad innominado", no debe pronunciarse respecto a un error de interpretación de la árbitro, ya sea por la aplicación o desaplicación de cualquier disposición que no se encuentre establecida en la Ley o en los reglamentos de la Autoridad del Canal de Panamá, entendiéndose por estos últimos, de acuerdo con el glosario recogido en el artículo 2 de la ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, las "Normas de carácter general o específico, aprobadas por la junta directiva de la Autoridad, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales".

Además, en el recurso que nos ocupa no queda claramente establecida la relación que se produce entre este último "cargo de ilegalidad" y la alusión que hace la recurrente en el sentido que en el laudo arbitral no se reconoce la existencia de ninguna norma que permita una flexibilidad en

las operaciones del Canal de Panamá, la cual, según ella, se encuentra consagrada junto a las exigencias de eficiencia y de rentabilidad contempladas en materia de funcionamiento y operación de la vía acuática en la Constitución Política de la República, en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá y en el preámbulo del artículo 17 de la Convención Colectiva; sin embargo, la impugnante en ningún momento afirma que estas disposiciones fueron infringidas, por lo que a nuestro criterio, en este acápite tampoco se formularon debidamente los cargos de ilegalidad.

3- Las faltas imputadas, la sanción impuesta y el procedimiento disciplinario en general.

Según la apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá, en este tema también es importante verificar las normas que regulan la materia en análisis y, en este sentido, cita nuevamente sin afirmar expresamente que fueron infringidos, los artículos 81, 89 y 90 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá y una serie de artículos contenidos en el Capítulo IX del Reglamento de Administración de Personal que desarrollan aquellos.

Este Despacho es de opinión que los argumentos planteados por la recurrente respecto a los supuestos errores de interpretación cometidos por el tribunal arbitral en relación con las normas legales y reglamentarias citadas, sólo dicen relación con la valoración de los elementos probatorios que hizo la autoridad arbitral y no con la infracción directa de tales disposiciones, que según ha quedado dicho son los únicos instrumentos jurídicos que

pueden ser examinadas a través del recurso que ocupa nuestra atención.

En este sentido es necesario aclarar que en materia de impugnación de laudos arbitrales la Sala Tercera no constituye un tribunal de segunda instancia en el que se puedan debatir todos los aspectos y detalles que conformaron la vía arbitral, sino que es una vía excepcional a través de la cual sólo se deben plantear en forma clara y directa las posibles infracciones en que haya incurrido el laudo arbitral respecto a las normas legales y a los reglamentos que rigen el tema controvertido; por tanto, la forma de plantear los cargos de ilegalidad debe ser clara, directa y específica; divorciada de la forma de un recurso ordinario, en el que es válido examinar toda la actuación impugnada de la instancia inferior.

Mediante auto de 8 de agosto de 2003 proferido en el caso de Panamá Area Metal Trades Council (PAMTC) contra la Autoridad del Canal de Panamá, ese Tribunal explicó lo siguiente:

“La Sala considera que le asiste la razón a la Procuradora de la Administración cuando señala que el recurso interpuesto por el sindicato PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL (PAMTC) fue mal denominado recurso de apelación, pues si bien es cierto que el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá indica que los laudos arbitrales pueden ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, el artículo 106 de la misma ley indica claramente que el arbitraje constituye la última instancia de la controversia. Por lo tanto, el artículo 107 no faculta a la Sala Tercera para conocer en segunda

instancia de los recursos que se pongan en contra de laudos arbitrales, pues esto implicaría una revisión exhaustiva del acto apelado, pero el error en la designación de este recurso de legalidad innominado no es motivo para desestimar el mismo. Sí lo es, en cambio, no fundarlo en alguna de las tres causales previstas en el artículo 107. Lo que dicha norma dispone es que el recurso que se interpone ante la Sala Tercera sólo procederá cuando el laudo arbitral está basado en los siguientes supuestos específicos: 'una interpretación errónea de la Ley o los reglamentos, por parcialidad manifiesta del árbitro o incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje'.

Vale destacar que, con fundamento en el numeral 2 del artículo 203 de la Constitución Nacional, a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia le corresponde el control de la legalidad de los actos administrativos. Es por ello que la Sala sólo puede revisar los actos administrativos de la Administración de carácter individual o general que violen la ley o disposiciones con jerarquía de ley, o normas materiales emitidas por la propia administración. Por lo tanto, el recurso al que se refiere el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, debe estar encaminado a fin de que la Sala se pronuncie sobre la legalidad del laudo arbitral con fundamento en tres causales: interpretación errónea de la Ley o los reglamentos; parcialidad manifiesta del árbitro e infracción del debido proceso.

Aunado a lo anterior, advierte la Sala que el Sindicato PANAMA AREA METAL TRADES COUNCIL fundamenta el recurso de apelación contra el laudo arbitral 01-005-ARB de 19 de agosto de 2002 en el hecho de que la Arbitro interpreta erróneamente la Convención Colectiva de la Unidad de Empleados no profesionales de la Autoridad del Canal. En este sentido, el apoderado judicial del Sindicato señaló lo siguiente:

'Específicamente, la interpretación errónea la encontramos en la forma como la arbitadora ALICIA QUINTERO interpreta la Convención Colectiva de la Unidad de Empleados no profesionales de la Autoridad del Canal, norma que al tenor del artículo 94 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal forma parte del régimen jurídico laboral, y por ende, tiene para este caso específico fuerza normativa.'

En virtud de que la causal alegada por el recurrente no se encuentra descrita en el artículo 107 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá como una de las causales para recurrir contra un laudo arbitral ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, lo procedente es declarar no viable el presente recurso de apelación."

4- Extralimitación de la árbitro en su decisión arbitral.

En este acápite del recurso presentado por la Autoridad del Canal de Panamá, su apoderada judicial solamente aduce como interpretadas de manera errónea disposiciones de la convención colectiva, por lo que aplicando nuevamente el criterio sentado por la Sala Tercera mediante su fallo de 8 de agosto de 2003, este Despacho se abstiene de realizar el análisis de las disposiciones de la convención colectiva aducidas por la recurrente.

Por todo lo anteriormente expuesto, opinamos que no se ha demostrado que el laudo arbitral impugnado esté basado en una interpretación errónea de la Ley ni de los reglamentos aplicables al régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá, por lo que solicitamos a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que NO ANULE el laudo arbitral

del 31 de julio de 2005, emitido dentro del proceso arbitral promovido por la Unión de Prácticos del Canal de Panamá contra la Autoridad del Canal de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Oscar Ceville
Procurador de la Administración

Nelson Rojas Avila
Secretario General

OC/10/mcs