

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 338

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 25 de mayo de 2007

**Impugnación de
laudo arbitral**

**Concepto de la
Procuraduría de
la Administración**

La **Autoridad del Canal de Panamá**, interpone recurso de ilegalidad en contra del **laudo arbitral del 15 de abril de 2005**, emitido dentro del proceso promovido por el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe MM&P, ILA, AFL-CIO contra la Autoridad del Canal de Panamá.

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, para intervenir en interés de la Ley en el negocio descrito en el margen superior de esta Vista.

I. Antecedentes.

El laudo arbitral recurrido, que consta en las fojas 1 a 15 del expediente judicial, tiene su génesis en la nota calendada el 6 de mayo de 2002, a través de la cual el capitán Luis Muñoz, en representación del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe, aduciendo como fundamento los artículos 102 y 107 del reglamento de administración de personal de la Autoridad del Canal de Panamá, solicitó al capitán Max Newman, Gerente de la Sección de Remolcadores de esa entidad pública, la adjudicación del pago de tiempo de

viaje o "travel time" desde el punto de relevo a las estaciones de reporte de los Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito, y el pago retroactivo al 1º de enero de 2000, del monto adeudado a estos empleados por la falta de pago de dicho tiempo de viaje.

Al ser negada por escrito dicha petición el 8 de mayo de 2002 por el capitán Max Newman, el representante del Sindicato se dirigió al ingeniero Jorge Quijano, Director del Departamento de Operaciones Marítimas de la Autoridad del Canal de Panamá, quien en esa condición también negó la petición referida advirtiéndole que esa era la decisión final. El Sindicato solicitó entonces el inicio de un proceso arbitral, a fin de que a través del mismo se decidiera la controversia existente.

Luego de celebrarse las audiencias correspondientes, los días 1 y 5 de octubre de 2004, el asunto a resolverse dentro del proceso arbitral quedó fijado por los representantes de las partes y el árbitro. Éste examinó los hechos planteados por las partes y fijó las discrepancias fundamentales entre el Sindicato y la Autoridad del Canal de Panamá en dos aspectos, a saber:

a) Si existe la obligación o no de que los Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08, una vez son relevados de sus puestos, regresen a la estación de reporte; y,

b) Si el tiempo empleado para regresar a la estación de reporte, una vez son relevados de sus puestos, constituye o no tiempo de viaje o "travel time" y amerite el pago de horas extraordinarias por parte de la Autoridad del Canal de Panamá.

En cuanto al primer aspecto, el árbitro concluyó esencialmente que no encontró suficientes elementos que le permitieran llegar al total convencimiento de que existe una obligación real impuesta por la Autoridad del Canal de Panamá a los trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08, de regresar a la estación de reporte, una vez son relevados de sus puestos.

En cuanto al segundo aspecto, **el pago de horas extraordinarias por tiempo de viaje o "travel time"**, el árbitro acogió la pretensión del Sindicato, tal como se desprende del texto de la parte resolutive del laudo que dice así:

"PRIMERO: Declara que la Autoridad del Canal de Panamá viola el artículo 67 de la Constitución Política y el artículo 3, numerales 3 y 4 del Reglamento de Administración de Personal de la ACP, aprobado mediante el Acuerdo de Junta Directiva No.21 de 15 de julio de 1999 al no pagar tiempo de viaje o 'travel time' a los trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito y sí pagar dicho tiempo de viaje a los empleados que ocupan las mismas posiciones en la División de Dragado, Señalización y Grúas.

SEGUNDO: Ordena a la Autoridad del Canal de Panamá a pagar en el futuro a los trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito tiempo de viaje o 'travel time' en la misma forma en que en la actualidad se le paga a los empleados que ocupan las mismas posiciones en la División de Dragado, Señalización y Grúas de la Autoridad del Canal de Panamá.

TERCERO: Ordena a la Autoridad del Canal de Panamá a pagar retroactivamente a aquellos trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito, la suma de dinero que en concepto de tiempo de viaje o 'travel time', le hubiese correspondido desde el 1° de enero de 2000 hasta la fecha, en la misma forma en que dicho tiempo de viaje o 'travel time' les fue pagado a los empleados que ocupan las mismas posiciones en la División de Dragado, Señalización y Grúas de la Autoridad del Canal de Panamá."

Las apoderadas judiciales de la Autoridad del Canal de Panamá fundamentan la impugnación que ahora ocupa nuestra atención, en que el árbitro tomó su decisión de ordenar el pago de horas extraordinarias a los trabajadores reclamantes sobre la base de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política de la República, al considerar que el pago de horas extraordinarias por viaje que es efectuado a otro grupo de trabajadores que realizan las mismas funciones en otro departamento de la Autoridad del Canal de Panamá, a saber: los Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Dragado, Señalización y Grúas, Departamento de Ingeniería

y Proyectos, debe darse por igual a los trabajadores reclamantes; sin embargo, a criterio de las recurrentes, el pago que el árbitro tomó como referencia responde "... a una situación fáctica que ha originado y se ha mantenido producto de un error que contraviene las disposiciones aplicables del régimen laboral de la ACP... a saber, el Artículo 107 del Reglamento de Administración de Personal y el Interim Guidance del Manual de Personal que desarrolla esta figura."

II. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

A juicio de la Procuraduría de la Administración, la decisión adoptada en el laudo arbitral impugnado invoca como sustento principal la aplicación de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política de la República; sin embargo para arribar a esa decisión, efectivamente se incurrió en una interpretación errónea de los reglamentos de la Autoridad del Canal de Panamá, en la forma que pasamos a explicar:

1. El artículo 107 del reglamento de personal de la Autoridad del Canal de Panamá, establece que solamente se pagarán horas extraordinarias durante el viaje: a) cuando el empleado desempeñe funciones directamente relacionadas con su trabajo, o, b) cuando el viaje que ocurre fuera de horas de trabajo, se dé como resultado de un evento que no pudo ser programado ni controlado administrativamente.

Al analizar el árbitro la aplicación de esta disposición reglamentaria al caso concreto, según se observa en la página 10 del laudo arbitral impugnado, el mismo indicó **que ninguno de los dos presupuestos que contiene la norma son aplicables,**

pues quedó demostrado con los propios testimonios rendidos por los testigos del Sindicato, que mientras se encuentran viajando hacia la estación de reporte los trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito **no realizan ningún tipo de trabajo.**

El árbitro también sostiene el criterio que estos viajes sí son y pueden ser controlados y programados administrativamente, pues es la Administración la que de manera diaria coordina y ejecuta con sus propios recursos los viajes de estas personas desde y hacia la estación de reporte. A su parecer quedó igualmente establecido con claridad en el proceso, que no se trata de viajes que surgen esporádicamente y que terminan llevando a la tripulación de los remolcadores a la estación de reporte, sino que tanto la Administración como la tripulación, saben y conocen que este transporte, mediante lancha o "jitney", tendrá lugar siempre al final de la jornada regular de trabajo.

A pesar de lo antes expuesto, al analizar el argumento del Sindicato sobre la aplicación del artículo 63, hoy 67 de la Constitución Política de la República, el árbitro consideró que el mismo "sí se ve violado" al igual que los numerales 3 y 4 del artículo 3 del reglamento de administración de personal de la Autoridad del Canal de Panamá, aprobado mediante el acuerdo de junta directiva 21 de 15 de julio de 1999.

Como fundamento para tal conclusión señaló que el Sindicato presentó testimonios que corroboraron que en la División de Dragado, Señalización y Grúas se compensaba como tiempo de viaje o "travel time", el tiempo que sus trabajadores en las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08, es decir, las mismas posiciones que ocupan los trabajadores reclamantes de la División de Recursos de Tránsito, toman en regresar a la estación de reporte después de haber sido relevados; además señaló el árbitro que la Autoridad del Canal de Panamá en ningún momento, dentro del proceso arbitral, negó de manera expresa el hecho que estos trabajadores reciben tal compensación.

Este Despacho observa, sin embargo, que en el proceso arbitral la Administración rechazó la obligación de pago a los reclamantes, señalando en esencia, que la práctica relativa al pago de horas extraordinarias por viaje a que el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe se refiere en la División de Dragado **no encuentra ni tiene el debido sustento normativo para mantenerse** y mucho menos para ser extendida a los Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito.

La Procuraduría de la Administración considera que, si bien es cierto, los trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Dragado Señalización y Grúas trabajan en condiciones muy similares a

los trabajadores que ocupan las mismas posiciones en la Sección de Remolcadores de la División de Recursos de Tránsito, y que a los primeros se les paga el tiempo de viaje o "travel time" por parte de la Administración; no es menos cierto que tal como lo argumentó en su momento la representación judicial de la Autoridad del Canal de Panamá y lo aceptó el propio árbitro, **dicho pago no está fundamentado en una norma jurídica vigente, sino en una práctica o costumbre**, que la Administración ha manifestado es producto de un error que contraviene las disposiciones aplicables al régimen laboral de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual está en proceso de ser rectificado (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el árbitro dejó de aplicar el **principio de legalidad**, contenido en el artículo 18 de la Constitución Política de la República, según el cual los servidores públicos sólo deben hacer aquello que la Ley dispone, desconociendo que al mismo se encuentran sometidos todos los servidores públicos, incluyendo desde luego, a los servidores públicos que trabajan en la Autoridad del Canal de Panamá, puesto que si el pago que se realiza a los trabajadores que ocupan las posiciones de Líderes Marineros ML-07, Marineros MG-07 y Aceiteros MG-08 de la Sección de Remolcadores de la División de Dragado, Señalización y Grúas no se fundamenta en una norma jurídica, entonces dicho pago se encuentra al margen de la Ley y, por tanto, no puede servir de base para ordenar el pago a otros trabajadores que alegan encontrarse en condiciones similares.

Este criterio también encuentra sustento jurídico en lo establecido por el artículo 47 de la ley 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, que señala que la Autoridad no hará pago o transferencia de dinero a ninguna persona natural o jurídica, estatal o privada, a menos que sea por servicios contratados por la Autoridad, por bienes que adquiera o por causa de obligación **legalmente** contraída por ella.

Por otra parte, a juicio de esta Procuraduría también se interpretó en forma errónea el artículo 3 del reglamento de administración de personal de la Autoridad del Canal de Panamá, que establece que el sistema de administración de personal de la Autoridad se fundamenta en los principios de mérito e igualdad de oportunidades en cuanto a: (numeral 3) tratar a los empleados y solicitantes con equidad; y, (numeral 4) remunerar a los empleados conforme al principio de igual salario por igual trabajo; toda vez que para aplicar la equidad entre los empleados y el principio de igual salario por igual trabajo, es preciso que se tome en cuenta y respete el principio de legalidad al que están sometidos todos los servidores públicos.

Este Despacho es del criterio que el árbitro fue más allá de sus facultades al considerar "violado" el artículo 67 de la Constitución Política de la República, como efectivamente lo hace en la página 12 del laudo impugnado, puesto que ésta es una **atribución exclusiva del Pleno de la Corte Suprema de Justicia**, tal como lo indica el numeral 1 del artículo 206 del mismo texto constitucional. La actuación

del árbitro en este sentido se debió limitar a interpretar las normas del régimen laboral de la Autoridad del Canal de Panamá aplicables al caso, en concordancia con la norma constitucional aludida y la relativa al sometimiento de los servidores públicos a la Ley, tal como lo impone la aplicación del **"principio de interpretación de todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución"**, reconocido por la Corte Suprema de Justicia.

Sobre la aplicación de este principio, el jurista panameño Arturo Hoyos ha señalado lo siguiente:

"Este principio es de gran trascendencia. El tratadista español EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA ha señalado que la supremacía de la Constitución sobre el resto de las normas y 'su carácter central en la constitución y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación... en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales'. Este principio 'es de formulación jurisprudencial' en casi todos los países con justicia constitucional.

En nuestro país fue la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia quien aplicó este criterio en autos de 14 de enero de 1991 y 1° de febrero de 1991: en ambos se suspendieron actos administrativos (uno expedido por la Asamblea Legislativa y el otro por el Ministerio de Educación). La Sala sostuvo que el art. 73 de la ley 135 de 1943, que permite suspender un acto administrativo para evitar perjuicios de difícil reparación, debía ser interpretado de conformidad con el art. 2° de la Constitución, que prevé el principio de separación de poderes: un acto administrativo de un órgano del Estado que viole la separación de poderes puede acarrear un perjuicio al ordenamiento y a los ciudadanos y, por ello, se amerita su suspensión

provisional. Igual criterio manifestó la Sala en sentencia de 25 de marzo de 1992." (La Interpretación Constitucional. Editorial Temis, S.A. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1998. págs. 26 y 27)

Por consiguiente, este Despacho es del criterio que el laudo arbitral calendado el 15 de abril de 2005, impugnado, está basado en una interpretación errónea de la Ley y los reglamentos aplicables del régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá, tal como se ha explicado en líneas anteriores.

Por todo lo antes expuesto, la Procuraduría de la Administración solicita a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que ANULE el laudo arbitral del 15 de abril de 2005, emitido dentro del proceso promovido por el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe MM&P, ILA, AFL-CIO 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