

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Vista Número 1446**

**Panamá, 18 de agosto de 2023**

**Recurso de Ilegalidad.**

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

Expediente 1284142022.

El Licenciado Marcos Antonio Villarreal P., actuando en nombre y representación de la **Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**, presenta recurso de ilegalidad en contra del Laudo Arbitral de 27 de octubre de 2022, expedido por la árbitro Vienna Vergara, dentro del Proceso Arbitral con el número ARB-03/21, entre la **Autoridad del Canal de Panamá (ACP)** y la **Unión de Ingenieros Marinos (UIM)**.

**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 proceso descrito en el margen superior.

**I. Antecedentes.**

Este Despacho observa en el laudo arbitral impugnado, que el origen de la controversia versa sobre la queja presentada por la Unión de Ingenieros Marinos (UIM) en contra de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) por colocar, de manera incorrecta, a Luis A. Donadío en el escalón 3 del puesto de máquina de draga ME-14 (Cfr. foja 108 del expediente judicial).

Al respecto, de la lectura del Laudo Arbitral se observa que las reclamaciones de la estructura sindical guardan relación a la posición de ascenso del trabajador, que a conforme a la pretensión corresponde al escalón 5 de la posición ME-14, considerando que Donadío había ocupado el cargo de Jefe de Máquinas de draga M-14, desde el 15 de junio de 2014 hasta el 17 de junio de 2020, retornando, posteriormente, a su puesto como Primer Oficial de máquina ME-11; pero, seguido de ello, el 19 de julio de 2020, resulta convocado para ocupar un ascenso temporal, por lo que exigen tal reconocimiento.

De las constancias procesales se evidencia que el asunto a decidir ante el Tribunal Arbitral consistía en determinar lo siguiente: “*si la **Autoridad del Canal de Panamá** había cumplido con lo dispuesto en la normativa vigente aplicable al caso del trabajador Luis A. Donadío, y de ser negativa la respuesta a la primera pregunta, cuál sería el remedio correspondiente.*” (Cfr. foja 114 del expediente judicial).

En ese sentido, la estructura sindical Unión de Ingenieros Marinos (UIM), en representación del trabajador, solicitó los siguientes remedios:

“1. Solicitamos que se ordené a la ACP colocar al Ing. Luis A. Donadío en el grado ME-14 escalón 05, de manera retroactiva a partir del 17 de julio de 2020, ya que cumplió con los requisitos de tiempo en el grado para el avance de escalón.

2. Solicitamos que se ordené a la ACP el pago retroactivo por los dineros que dejó de percibir el Ing. Luis Donadío desde el 17 de julio de 2020.

3. Que la Señora Árbitro declare las sumas a pagar antes mencionadas como salarios caídos en favor del trabajador, según lo establece el Reglamento de Administración de Personal de la ACP y ordene el pago de las mismas.

4. Que se ordene el pago de los intereses legales correspondientes por razón de los salarios caídos, según lo establece el Reglamento de Administración de la ACP.

5. Que se ordene el pago de honorarios de abogado a favor de la Unión de Ingenieros Marinos por la suma de Diez Mil Dólares (US\$ 10,000.00) según lo establece el Reglamento de Administración de Personal de la ACP y el Manual de Personal de la ACP...

6. Con base en nuestra reserva de derecho de solicitud compensaciones adicionales debido a que la ACP mantuvo su posición obligando a UIM a ir a arbitraje, requerimos la suma de \$ 10,000.00 en concepto de gastos legales, asesorías legales y costos generados por este caso de arbitraje. (Cfr. foja 114-115 del expediente judicial).

Por su parte, la **Autoridad del Canal de Panamá**, indicó al momento de presentar descargos en el desarrollo del proceso arbitral, que el trabajador Luis Donadío, ocupaba el cargo de Primer Oficial de Maquina M-11, antes de ocupar el ascenso temporal de Jefe de Máquinas de Draga M-14, de

manera que conforme a las reglas vigentes del Reglamento de Administración de Personal, le correspondía el escalón 3 de la posición M-14 (Cfr. fojas 119-120 del expediente judicial).

Conocidos los argumentos de ambas partes, se decidió acceder a todas las recomendaciones expuestas por la estructura sindical, con excepción de las compensaciones adicionales en concepto de gastos legales, asesorías y costos generados a razón del arbitraje, por considerar que la entidad causó una afectación económica al empleado y desconoció los ascensos previamente alcanzados, vulnerando el principio de igualdad salarial (Cfr. fojas 125-130 del expediente judicial).

El 23 de diciembre de 2022, el Licenciado Marco Antonio Villarreal P., en nombre y representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, interpone un recuso de ilegalidad en contra del Laudo Arbitral de 27 de octubre de 2022, expedido por la Licenciada Vienna Vergara, dentro del Proceso Arbitral con el número ARB-03/21, notificado a las partes el 7 de noviembre de 2022, siendo dicho recurso admitido por la Sala Tercera por medio de la Providencia de 6 de febrero de 2023 (Cfr. fojas 2-36 y 1641 del expediente judicial).

## **II. Causales de anulación invocadas por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).**

El apoderado especial de la entidad, argumenta medularmente que, la queja presentada por el trabajador, no es un asunto arbitrable, pues por una parte hubo vulneración en el desarrollo del procedimiento de queja, ya que la respuesta de queja formal fue proporcionada de manera extemporánea; y por otra parte, que el asunto sobre el cual se decidió se encuentra excluido del conocimiento de un árbitro, en ese sentido, el recurso de ilegalidad en contra del laudo solo se encuentra fundamentado en la causal de interpretación errónea de la ley y los reglamentos, veamos:

### **2.1. Respecto a la interpretación errónea de la Ley y los reglamentos en el desarrollo del arbitraje.**

El representante de la entidad señaló que por medio del Laudo Arbitral ARB 03/21 proferido por la árbitro Vienna Vergara, se vulneró por interpretación errónea, el contenido de los artículos 81, 85 (numeral 2), 89 y 94 de la Ley 19 de 1997, orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, en concordancia con el artículo 99 del Reglamento de Administración de Personal (RAP), ya que el

trabajador Luis Donadío al aplicar para un puesto de la misma categoría, solo correspondía un escalón por encima de su salario.

Lo anterior es así, ya que previo al concurso de ascenso permanente, el empleado ocupaba el puesto de "**Primer Oficial de Máquina ME.00.11**" y estaba en el nivel de pago "**ME.00.11.05**"; en otras palabras, las siglas "ME" incumben a la categoría, en este caso, Manual Especial; el número "11", representa el grado, y el "05" el escalón; no obstante, conforme al artículo 92 (numeral 6, literal b) del Reglamento de Administración de Personal, los Ingenieros de Máquina constan de 6 grados, comprendidos de 7 a 11 y de 14 a 17, y cada uno de los referidos grados, consta de 6 escalones (Cfr. foja 17 del expediente judicial).

Al respecto, el Licenciado Villarreal detalla que el trabajador se encontraba en el último grado, ocupando el grado 11; en el penúltimo escalón ocupando el número 5, y que, en atención a ello, por tratarse de un ascenso en la misma categoría, *Manual Especial*, lo propio era reconocer un escalón por encima del salario, dando como resultado que ocupara el cargo ME-14-05, lo que lo posicionaría dentro de la nueva escala de grado, 14 a 17, y en el tercer escalón (Cfr. foja 22 del expediente judicial).

Asimismo, describió la tabla salarial de la Categoría Especial Ocupaciones de Ingenieros de Máquina, vigente a partir del 5 de enero de 2020, con el fin de evidenciar el salario básico por hora de los cargos ME.00.11 y ME.00.14, por escalón, y así explicar el calculo aplicado al trabajador Luis Donadío (Cfr. fojas 23-25 del expediente judicial).

### **III. Intervención de la Unidad de Prácticos del Canal de Panamá (UPCP).**

La Licenciada Tiany María López, en representación de la estructura sindical de la que es parte el trabajador quejoso, argumenta que la recurrente pretende llevar la controversia en una nueva y diferente presentación del caso ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, siendo improcedente respecto al objeto y alcance del recurso de ilegalidad, por lo que solicita al Tribunal que confirme en su totalidad el Laudo Arbitral emitido por la Licenciada Vienna Vergara, en su condición de árbitro en el Caso ARB-03/21, y que consecuentemente sean desestimadas, rechazadas y declaradas no viables, las peticiones presentadas por la Autoridad del Canal de Panamá (Cfr. foja 178-180 del expediente judicial).

### 3.1. De la interpretación errónea de la Ley y los reglamentos en el desarrollo del proceso arbitral.

La apoderada que representa al trabajador, señala que la recurrente no establece la configuración de la interpretación errónea de las normas invocadas, por el contrario, reitera el contenido de la objeción de prescripción que no fue probada para poder dar por terminado el proceso arbitral, y debido a ello, enfatiza que la recurrente busca que la Sala Tercera pueda dar una revisión a dichos aspectos, y en ese sentido, reitera que lo indicado no es propio de la naturaleza jurídica del recurso de legalidad (Cfr. fojas 188-234 del expediente judicial).

#### IV. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Como primer aspecto, debemos señalar que el artículo 107 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá**, se establece los parámetros necesarios para interponer el tipo de recurso que se analiza, veamos:

**“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.**” (Lo destacado es nuestro).

Siendo así, este Despacho observa que el Laudo Arbitral de 27 de octubre de 2022, por el cual se resolvió el arbitraje ARB-03/21 presentado por la **Unión de Ingenieros Marinos (UIM)** en contra de la **Autoridad del Canal de Panamá**, fue notificado personalmente a las partes el 27 de noviembre de 2022 (Cfr. foja 132 del expediente judicial).

El **23 de diciembre de 2022**, el apoderado especial de la autoridad presentó el Recurso de ilegalidad ante la Sala Tercera; entiéndase entonces, dentro del término de los treinta (30) días hábiles a los que se refiere la norma precitada (Cfr. foja 36 del expediente judicial).

Esta Procuraduría interviene en este proceso, en interés de la ley, según lo determinado en la Ley 38 de 2000, que regula el proceso administrativo en general, específicamente en su artículo 5

(numeral 7), ya que nos encontramos ante un recurso excepcional de carácter altamente especializado, al ser las decisiones arbitrales definitivas y de obligatorio cumplimiento.

De conformidad con el rol que establece la ley especial de la Autoridad del Canal de Panamá, específicamente en su artículo 107, nuestro criterio jurídico debe estar dirigido a analizar si el **Laudo Arbitral** se dictó basado en **una interpretación errónea de la Ley y los reglamentos; por la parcialidad manifiesta del árbitro y/o por el incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del caso**, según se señala en la acción en estudio, veamos:

#### **4.1. Interpretación errónea de la Ley y los reglamentos.**

Sin perjuicio de lo anterior y en atención al señalamiento del recurrente respecto a esta causal, corresponde a este Despacho aclarar que la interpretación errónea solo podrá invocarse sobre los artículos contenidos en la ley y en los reglamentos, no así, frente a aquellas disposiciones de carácter convencional, tal como bien señala el artículo 107 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de la **Autoridad del Canal de Panamá** que hemos citado en líneas previas.

En este contexto, la Procuraduría de la Administración es del criterio que al observar el Laudo Arbitral proferido por Vienna Vergara, en efecto, se expresaron las disposiciones legales y reglamentarias de por las cuales se fundamentaba la queja interpuesta por el trabajador Luis Donadio, y, asimismo, se valoraron los hechos desde el momento en que el trabajador concursó a un ascenso permanente y el cargo temporal asumido.

No obstante, aunque se reconoció que la disposición aplicable en la cuestión arbitral lo era el artículo 99 del Reglamento de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá, específicamente en su numeral 2, por tratarse de un trabajador de categoría especial, el cual nos permitimos citar: "**Artículo 99. Cuando un empleado permanente es ascendido a un grado superior en su misma categoría se le ajustará el salario de la siguiente manera: 1. Para todos los empleados no-manuales, por lo menos dos escalones por encima de su salario actual. 2. Para todos los empleados manuales y **manuales especiales**, por lo menos un escalón por encima de su salario actual." (La negrita es nuestra); lo cierto es que la norma precitada no fue interpretada correctamente, sino de manera discrecional, e incluso parcial, por parte de la árbitro Vienna Vergara, por las razones que a continuación detallamos.**

En primer orden, somos del criterio que la decisión expuesta en **el Laudo Arbitral impugnado vulnera el contenido del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá**, la cual ha sido invocada por el Licenciado Villarreal, y cuyo sentido estipula que prevalece un régimen laboral especial, basado en el sistema de méritos, conforme a un plan general de empleo, mismo que se encuentra desarrollado el Reglamento de Administración de Personal (RAP), en concordancia con el Reglamento de Relaciones Laborales (RLL), y el Manual de Personal de la ACP (MPACP), pues se evidencia que en la parte resolutive de la decisión arbitral, solo se indican las normas relacionadas al pago de salarios caídos, intereses y honorarios de abogados que representan al trabajador, sin siquiera adentrarse en el análisis jurídico del cálculo salarial contemplado en los instrumentos reconocidos por la Ley 19 de 1997.

En ese mismo orden de ideas, se logra corroborar que el Laudo Arbitral de 27 de octubre de 2022, emitido para decidir el caso ARB-03/21, **vulneró por interpretación errónea, lo dispuesto en el artículo 85 (numeral 2) de la ley orgánica de la entidad**, ya que en dicha norma se establece que la remuneración determinada por las tablas salariales, de acuerdo con la clasificación, son las que se utilizarán para garantizar el cumplimiento del principio de igual salario por igual trabajo; sin embargo, en el caso que nos ocupa, se omitió la valoración correcta de los instrumentos destinados para tal fin, y por el contrario, la decisión se basó en consideraciones expuestas por declaración de testigos y estimaciones subjetivas sobre las tareas realizadas por el trabajador, Luis Donadío.

Respecto al **artículo 94** de la Ley 19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, este Despacho es del criterio, que en igual sentido, la decisión arbitral contraviene su contenido por interpretación errónea, pues la Autoridad por medio de su ley orgánica, determina los instrumentos reglamentarios que servirán de base para la aplicación de las relaciones laborales, considerando las necesidades de la entidad como administradora del servicio, de manera que, si bien la Convención Colectiva de los Ingenieros Marinos, fija el reconocimiento del principio de igualdad entre el salario y el trabajo realizado, así como el grado y escalón según la categoría en materia de ascenso, no queda lugar a dudas que deben aplicarse las disposiciones de carácter especial y reglamentarios, en materia de relaciones laborales, aspectos que no fueron analizados por la árbitro, Vienna Vergara.

Por último, quien recurre señala taxativamente, **la violación al principio de legalidad expuesto en el artículo 89 de la ley orgánica**, ya que, mediante Laudo Arbitral impugnado se ordena a la Autoridad de Canal de Panamá, a colocar al Ingeniero Luis Donadío en el escalón 5 de manera retroactiva a partir del 20 de julio de 2020, por considerar que el mismo cumplió con los requisitos para avanzar en su ascenso, y que producto de ello, se paguen todos los salarios dejados de percibir, lo que definitivamente representa una incongruencia con las normas aplicables.

En este sentido, cobra relevancia lo expuesto por la entidad su demanda, al momento de establecer el concepto de legalidad e interpretación correcta del artículo 99 (numeral 2) de la ley orgánica, sobre el cual se basó la decisión que hoy se impugna, citado en líneas previas, en concordancia con el artículo 430 (Subcapítulos 1, numeral 5, y 4, numeral 3) del Manual de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá (MPACP) que nos permitimos citar, veamos:

**“Artículo 430. Contratación, Colocación y Ascenso.**

**Subcapítulo 1. Disposiciones Generales.**

...

(5) **Ajustes de Salario y Avances de Escalón.** Los ajustes de salario por ascenso y **los avances de escalón con relación a ascensos temporales se aplicarán de conformidad con lo establecido en el capítulo sobre la administración del pago de salarios de este manual.**”

...

**Subcapítulo 4. Ascensos Temporales.**

...

(3) **Terminación del Ascenso Temporal.** Al terminar un ascenso temporal, el empleado será devuelto a su puesto regular. Cuando el empleado cesa de laborar para la ACP, mientras está sirviendo en un ascenso temporal, **se le devuelve a su grado y escalón permanente** antes de la fecha vigente de la terminación del empleo para efectos de pago.” (Todo lo destacado es nuestro).

Finalmente, aunque el apoderado de la Autoridad del Canal de Panamá no invocó la parcialidad manifiesta del árbitro, esta Procuraduría, en el marco de la facultad legal atribuida para intervenir en interés de la ley, no puede dejar pasar el hecho que la Licenciada Vienna Vergara, no solo efectuó una interpretación errónea del artículo 99 (numeral 2), y consecuentemente vulneró en contenido de los artículos invocados y analizados en el caso que nos ocupa, sino que además conoció sobre una causa, que conforme a la Convención Colectiva de los Ingenieros Marinos, se encuentra excluida del

procedimiento de queja, tal como lo es la terminación de un ascenso temporal o un ascenso de término específico, siendo ambos los escenarios en los que se encontraba el trabajador Luis Donadío, veamos:

**"Sección 19.5. Asuntos Excluidos.**

Los asuntos excluidos de este procedimiento de tramitación de queja son....

**c. La terminación de un ascenso temporal o un ascenso de término específico.**

...

**k. La conversión de un trabajador temporal a permanente.**

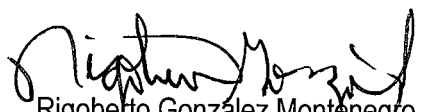
..." (Lo destacado es nuestro).

En ese sentido, este Despacho estima que los señalamientos expuestos por el trabajador, con los cuales se originó la queja decidida en proceso arbitral por parte de la estructura sindical, contraviene lo dispuesto en la Convención Colectiva de Ingenieros Marinos de la Autoridad del Canal de Panamá, así como lo propio, en la ley orgánica, y los instrumentos aprobados para atender los aspectos pertinentes de las relaciones laborales.

Lo citado en las líneas previas, demuestra que el funcionario arbitral no tomó en cuenta todos los elementos que contempla el ordenamiento jurídico, para arribar a su decisión, emitiendo justificaciones de sus conclusiones, al momento de rendir su informe de conducta, lo que desde nuestra apreciación legal, acredita que todos los argumentos manifestados quedan comprometidos y viciados de parcialidad.

En virtud de lo anteriormente indicado, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **ES ILEGAL** el Laudo Arbitral de 27 de octubre de 2022 expedido por la árbitro Vienna Vergara, dentro del Proceso Arbitral con el número ARB 03/21, entre el sindicato Unión de Ingenieros Marinos (UIM) y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP).

**Del Señor Magistrado Presidente,**

  
Rigoberto González Montenegro  
Procurador de la Administración

  
María Lilia Urriola de Ardila  
Secretaría General