

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**



Vista Número 270

**MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN**

**Panamá, 31 de mayo de 2012**

**Recurso de Ilegalidad**

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

La licenciada Tiany María López Armuelles, en representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, advierte la ilegalidad del laudo arbitral de fecha 30 de septiembre de 2011, emitido por el **licenciado Roberto Alleyne Prince**, dentro del caso 10-080-ARB arbitraje invocado por la **Unión de Prácticos 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 9 del artículo 5 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración en relación con el recurso de ilegalidad descrito en el margen superior.

**I. Breves antecedentes del caso.**

Según consta en autos, el 5 de mayo de 2010, el práctico supervisor Alberto Herrera realizó un tránsito por un tramo del Corte Culebra, como primer control del N07B en el buque Marie Maersk, cuyas dimensiones excedían los requisitos de visibilidad acordados en la sección 30 (a) del artículo 17 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, según el cual en estos casos el práctico que controle la nave debe recibir una bonificación (Cfr. foja 32 del expediente judicial).

Consta, igualmente, que el 12 de mayo de 2010, el secretario de Asuntos Laborales de la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, capitán Álvaro Moreno,

presentó una queja ante el gerente ejecutivo de Operaciones de Tránsito, ya que Alberto Herrera no había recibido por parte de la Autoridad del Canal de Panamá el mencionado incentivo económico. Esta reclamación fue absuelta el 21 de mayo de 2010 (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

Sin embargo, como la respuesta dada por el gerente ejecutivo de Operaciones de Tránsito no fue del agrado del secretario del sindicato, el 26 de mayo de 2010, éste le envió una nota al vicepresidente ejecutivo del Departamento de Operaciones Marítimas, en la que le solicitó que convocara a una reunión para resolver la queja; misma que fue respondida el 8 de julio de 2010, manteniéndose la decisión del gerente ejecutivo, por lo que el 13 de julio de 2010, la Unión de Prácticos del Canal de Panamá solicitó que se llevara el caso a arbitraje ante la Junta de Relaciones Laborales (Cfr. foja 33 del expediente judicial).

La audiencia arbitral del caso 10-080-ARB se llevó a cabo el 28 de julio de 2011, y en la misma se analizó lo acordado por la Autoridad del Canal de Panamá y los representantes del Sindicato de la Unión de Prácticos como asunto a decidir, el cual comprende lo siguiente:

**“1. ¿Violó la ACP la Convención Colectiva al no pagar la compensación establecida en la sección 30 (d)(1)(i) del artículo 17, por asignar al Cap. Alberto Herrera a la nave Marie Maersk el 5 de mayo de 2010?**

**2. En caso de que la respuesta a la pregunta sea afirmativa, ¿Cuál sería el remedio?”** (Cfr. fojas 30 y 31 del expediente judicial).

El árbitro designado por la Junta de Relaciones Laborales, Roberto Alleyne Prince, resolvió el arbitraje mediante el laudo de fecha 30 de septiembre de 2011, en el que dispuso que la Autoridad del Canal de Panamá, como empleador, debía presentar en un término de 30 días laborables un proyecto que detallara sus procedimientos para la asignación de prácticos supervisores a practicajes

programados en bloques de 30 días, por todo el año calendario; y, en adición, debía entregar al sindicato en los quince días posteriores al vencimiento del plazo anterior, una propuesta para el inicio de conversaciones y negociaciones para dilucidar el tema de la asignación de prácticos supervisores y los efectos concernientes al laudo. Además de esto, negó el pago de la compensación por el trabajo u obra terminada solicitada por el sindicato cuando presentó a la Junta de Relaciones Laborales la petición de arbitraje (Cfr. foja 43 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Autoridad del Canal de Panamá interpuso ante esa Sala el recurso de ilegalidad que ahora ocupa nuestra atención (Cfr. fojas 1 a 43 del expediente judicial).

## **II. Disposiciones legales que se aducen infringidas.**

La apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá estima que el laudo arbitral de 30 de septiembre de 2011, infringe las siguientes normas de la ley 19 de 11 de junio de 1997, orgánica de la institución, relacionadas con la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá y el Reglamento de Relaciones Laborales:

**A.** El artículo 106 de la ley orgánica, norma que en su parte pertinente indica que el arbitraje constituye la última instancia administrativa de la controversia y se regirá por lo dispuesto en esa ley, los reglamentos y las convenciones colectivas (Cfr. fojas 11, 12 y 16 del expediente judicial);

**B.** La sección 21 del artículo 13 de la citada convención colectiva, la cual señala que, a menos que las partes y el árbitro acuerden otro límite de tiempo, éstas pueden solicitar al árbitro que emita su decisión a más tardar treinta días después de que el expediente esté cerrado (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial);

**C.** El acápite e de la sección 18 del artículo 13 de la mencionada convención colectiva, según el cual la cuestión a decidir por el árbitro no será

separada y distinta a la planteada en el reclamo formal de queja y será advertida por cualquiera de las partes en la pre-audiencia; y además, que el asunto debe establecerse antes de la audiencia, por las partes en una declaración conjunta, o por el árbitro, si las partes han presentado una declaración separada (Cfr. foja 13 del expediente judicial);

**D.** El acápite i de la sección 18 del artículo 13 de la referida convención colectiva, de acuerdo con el cual la carga de la prueba en materia disciplinaria y medidas adversas le corresponde al empleador; y, en cualquier otro tipo de casos que surja del procedimiento negociado de queja del convenio, dicha carga le incumbe a la parte agraviada (Cfr. foja 16 del expediente judicial).;

**E.** El acápite z de la sección 19 del artículo 13 de la convención colectiva que en su parte pertinente expresa que el árbitro no examinará ni se pronunciará sobre una cuestión que sea distinta o separada a la establecida, según lo prescrito en la sección 18 del esta norma (Cfr. foja 14 del expediente judicial); y

**F.** El artículo 82 del reglamento de Relaciones Laborales que dispone que el laudo arbitral decidirá sobre las pretensiones de las partes y dispondrá las pautas o normas necesarias para delimitar, facilitar y orientar la ejecución de la decisión. En la decisión los árbitros pueden condenar, si es el caso, al pago de salarios caídos, intereses correspondientes a éstos y honorarios razonables de abogados, conforme lo establece este estatuto reglamentario (Cfr. foja 13 del expediente judicial).

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

El presente recurso ha sido promovido por la licenciada Tiany López Armuelles, actuando en nombre y representación de la Autoridad del Canal de Panamá, con el objeto que ese Tribunal se pronuncie sobre la legalidad del laudo arbitral de 30 de septiembre de 2011, emitido por el árbitro Roberto Alleyne Prince

en el caso 10-080-ARB, ya que, a su juicio, al decidir la controversia surgida entre la Autoridad y la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, este árbitro interpretó erróneamente la Ley y los reglamentos, actuó con parcialidad manifiesta y, en el desarrollo del arbitraje, no cumplió con el principio del debido proceso legal (Cfr. foja 28 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, aduce que el laudo arbitral que se advierte como ilegal, violenta el procedimiento de arbitraje contenido en la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, ya que, aún cuando la sección 21 del artículo 13 de dicha convención establece que el árbitro cuenta con treinta días para dictar el laudo después que el expediente esté cerrado, lo cierto es que, conforme lo permite esta norma, las partes acordaron que dicho juzgador debía fallar el 14 de septiembre de 2011; sin embargo, el laudo arbitral fue entregado el 30 de septiembre de 2011, por lo que estima que con ello se infringió el principio del debido proceso legal (Cfr. foja 11 y 12 del expediente judicial).

Por otra parte, la recurrente argumenta que la queja objeto de la controversia arbitral quedó delimitada por las partes en la pre-audiencia de 25 de febrero de 2011, en la que se estableció que el tema a debatir era si la Autoridad había incurrido o no en la infracción de la sección 30 (d) (1) (i) del artículo 17 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá; pero que no obstante, al dictar el laudo de 30 de septiembre de 2011, el árbitro entró a considerar asuntos no solicitados por las partes, tal como la negociabilidad del tema de asignación de prácticos supervisores, lo que, a su juicio, no está incluido dentro del ámbito de su competencia, puesto que ello es atribución de la Junta de Relaciones Laborales de la entidad (Cfr. fojas 14 y 15 del expediente judicial).

En adición a lo expuesto, la actora señala que ninguna de las partes tenía como tema en discusión la negociabilidad de la asignación de prácticos supervisores para realizar tránsitos, sino que ésta se centró en la posibilidad de que, al hacer estas asignaciones a los prácticos supervisores, no se afectara el paquete económico negociado por el sindicato en beneficio de sus miembros, lo cual no fue observado por el árbitro Alleyne cuando decidió el conflicto (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

También indica, que al decidir el conflicto el árbitro se parcializó a favor del sindicato, ya que no consideró que a la Unión de Prácticos le correspondía probar que la Autoridad infringió la sección 30 (d) (1) (i) del artículo 17 de la convención colectiva (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Finalmente, la recurrente aduce que al decidir el caso 10-080-ARB, el árbitro se fundamentó en la ley federal de los Estados Unidos de Norteamérica y no en la normativa aplicable en este caso, como lo es la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, por lo que, a su juicio, éste interpretó erróneamente la ley (Cfr. fojas 16 a 28 del expediente judicial).

Para una mejor coherencia del concepto que debe emitir esta Procuraduría, pasamos a analizar las infracciones que alega la recurrente con respecto a los hechos que supuestamente conculcaron el principio del debido proceso durante el arbitraje y los otros, que según el criterio de ésta, quebrantaron las causales de parcialidad manifiesta del árbitro y de interpretación errónea consagradas en el artículo 107 de la ley orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. Empezaremos nuestro estudio por estos dos últimos cargos de infracción.

La actora manifiesta que al expedir el laudo arbitral 10-080-ARB, el árbitro Alleyne actuó con parcialidad manifiesta, ya que no observó lo que dispone el numeral 2 de la sección 18 del artículo 13 de la Convención Colectiva de la Unidad

Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, según el cual la carga de la prueba en el proceso le corresponde a la parte agraviada, es decir que, en este caso, era obligación del representante del Sindicato de Prácticos del Canal de Panamá probar que la Autoridad infringió la sección 30 (d) (1) (i) del artículo 17 de dicho convenio y no a la entidad (Cfr. foja 15 del expediente judicial).

Con relación a esta causal, esta Procuraduría estima que este cargo de infracción debe ser rechazado de plano por dos razones: la primera, porque la representante de la institución recurrente no ha logrado explicar en qué hechos concretos del proceso el árbitro actuó con parcialidad, pues únicamente hizo una extensa exposición en torno a que el árbitro, Roberto Alleyne, se desapegó de los temas que las partes consideraron debían ser objeto de debate arbitral, sin explicar en qué sentido dicho árbitro se parcializó a favor del sindicato cuando decidió la controversia; la segunda, debido a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 de la mencionada ley 19 de 1997, el arbitraje constituye la última instancia administrativa de la controversia, por lo que es claro que a través del presente recurso de ilegalidad no resulta viable reabrir el debate de fondo surgido entre el sindicato y la Autoridad, particularmente en lo que respecta al caudal probatorio y la carga de la prueba, ya que en esta instancia 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.

También se advierte que la apoderada judicial de la Autoridad indica que al expedir el laudo arbitral 10-080-ARB el árbitro supuestamente interpretó erróneamente la ley, ya que, según su criterio, éste fundamentó su decisión en la ley federal de los Estados Unidos de Norteamérica; sin embargo, al exponer sus planteamientos en torno a esa infracción vemos que ésta igualmente ha traído al presente proceso aspectos que fueron materia de estudio en la audiencia de 28 de

julio de 2011, y a la vez, da una extensa explicación de la forma en que debió fallar el árbitro, sin señalar la manera en que el árbitro aplicó un cuerpo normativo apartándose del texto de la legislación panameña, es decir la ley 19 de 1997, sus reglamentaciones y los convenios colectivos.

Por otra parte, se advierte que en el caso 10-80-ARB relativo a la asignación al supervisor de las tareas de practicaje con derecho a bonificación y, en su defecto, sujeto a reclamo en el evento en que no se produzca la distribución del bono para el sindicato, se analizaron las normas de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, de allí que no resulta factible dilucidar ese tema a través de la acción de ilegalidad en estudio, ya que con fundamento en el artículo 107 de la ley 19 de 1997, esa Sala únicamente está facultada para conocer en segunda instancia de la impugnación de laudos arbitrales en los que se demande su ilegalidad por haber incurrido el árbitro en una interpretación errónea de la ley o los reglamentos, una parcialidad manifiesta a favor de una de las partes o, el incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje, no así de aquellos laudos donde se aplicaron normas de una convención colectiva, tal como lo ha sostenido ese Tribunal al pronunciarse en las sentencias de 8 de agosto de 2003 y 12 de diciembre de 2008, que en su parte pertinente señalan que:

“... de conformidad con lo dispuesto 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 carácter individual o general que violen la ley o disposiciones con jerarquía de ley o normas materiales emitidas por la propia administración.

Siendo ello así, en el presente caso, las alegadas erradas interpretaciones que efectúa la árbitro sobre normas de la Convención Colectiva suscrita en entre la ACP y la UPCP, no pueden ser valoradas por esta Superioridad.” (La subraya es de esta Procuraduría).

En otro orden de ideas, la apoderada judicial de la Autoridad del Canal de Panamá estima que el árbitro, Roberto Alleyne, durante el desarrollo del arbitraje desconoció el principio del debido proceso legal, ya que, según indica la representante de la Autoridad, éste no entregó el laudo en la fecha acordada por las partes; es decir, el 14 de septiembre de 2011 (Cfr. fojas 11 y 12 del expediente judicial).

Para determinar la posible existencia de tal infracción, es necesario hacer una breve relación del trámite procesal realizado en el caso que nos ocupa, así:

El 25 de febrero de 2011, el árbitro Roberto Alleyne llevó a cabo una pre-audiencia arbitral con las partes involucradas en el conflicto laboral, para determinar el asunto a decidir. También consta, que el 7 de junio de ese año se hizo otra reunión de pre-audiencia en la que tanto la Autoridad como el sindicato entregaron el listado de testigos. Posteriormente, ambas partes convinieron en celebrar la audiencia arbitral el 28 de julio de 2011 (Cfr. fojas 33 y 34 del expediente judicial).

Igualmente, se observa que tanto la Autoridad como el sindicato en el acto de audiencia del proceso arbitral presentaron sus descargos y cada uno aportó los elementos de prueba que favorecían a su defensa, tales como documentos, testimonios y peritajes en la forma que establece la ley 19 de 1997, su reglamentación y la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá (Cfr. fojas 34 a 38 del expediente judicial).

Respecto a la emisión tardía del laudo, se observa que en el expediente judicial no consta ningún documento que acredite que las partes y el árbitro convinieron en aplicar la prerrogativa que establece la sección 21 del artículo 13 de la mencionada convención colectiva, la cual permite que por acuerdo entre los interesados el árbitro entregue el laudo en una fecha distinta a los 30 días laborables que dispone el acuerdo colectivo, puesto que lo único que aparece es

un correo electrónico enviado por la abogada de la Oficina de Asesoría Jurídica, Tiany López, al licenciado Roberto Alleyne y a Álvaro Moreno, sin que conste que los mismos hayan aceptado que el arbitraje sería decidido el 14 de septiembre de 2011 (Cfr. foja 44 del expediente judicial).

Por otra parte, resulta necesario destacar que en el informe de conducta que rindió el árbitro, Roberto Alleyne Prince, al Magistrado Sustanciador, éste expuso con relación a la emisión tardía del laudo, que a pesar que la Autoridad aportó con la demanda el citado correo electrónico, él no tenía memoria ni notas que las partes hubiesen convenido en modificar el término de entrega del laudo arbitral, de lo cual de haberse dado no estaría de acuerdo debido a lo voluminoso del expediente de audiencia con sus respectivas cintas magnetofónicas y el aporte de escritos de las partes. Agrega en dicho informe, que el 15 de septiembre de 2011, le envió una réplica simultánea a las partes, en la que expresó que no tenía conocimiento de haber establecido una fecha tan cercana para entregar el laudo, misma que fue respondida por el representante del sindicato en la que apuntaba que recordaba algo sobre ese tema pero que no tenía notas al respecto (Cfr. foja 56 del expediente judicial).

En ese sentido, este Despacho considera oportuno indicar que la situación antes descrita no viola el principio del debido proceso legal, ya que para que ocurra esta infracción es necesario que se haya omitido o prescindido algún trámite fundamental que ponga en estado de indefensión a alguna de las partes que intervienen en el proceso.

No obstante, advertimos que aún cuando el árbitro cumplió con el trámite procedimental que establece el Memorando de Entendimiento sobre la Audiencia de Arbitraje en el Procedimiento Negociado para la Tramitación de Quejas, lo cierto es que al momento de emitir el laudo arbitral 10-080-ARB decidió un asunto que no fue el acordado por las partes en la pre-audiencia llevada a cabo el 25 de

febrero de 2011, que consistía en determinar si la Autoridad infringió o no la sección 30 (d) (1) (i) del artículo 17 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, tal como lo ha indicado la recurrente al sustentar los otros cargos de infracción (Cfr. fojas 14 a 28 del expediente judicial) .

Lo anteriormente expuesto tiene como fundamento el hecho, que el árbitro, Roberto Alleyne, concluyó el proceso arbitral señalando únicamente que las partes debían iniciar un período de conversaciones y negociaciones sobre el tema de la asignación de prácticos supervisores y los efectos concernientes a este laudo, sin adentrarse en el tema de la infracción o no de la norma antes mencionada, lo que denota que al emitir el laudo éste no observó el principio de congruencia que forma parte de los postulados que garantizan el debido proceso legal y que se encuentra consagrado en el acápite z de la sección 19, en concordancia con la sección 18, del artículo 13 de la Convención Colectiva de la Unidad Negociadora de los Prácticos del Canal de Panamá, que la propia demandante adujo infringidos, los cuales establecen que al emitir la decisión el árbitro no puede pronunciarse sobre una cuestión distinta o separada a la establecida por las partes como cuestión a decidir (Cfr. foja 43 del expediente judicial) .

Además, el numeral 5 del acápite h de la sección 19.18 del artículo 19 del Memorando de Entendimiento sobre la Audiencia de Arbitraje en el Procedimiento Negociado para la Tramitación de Quejas, indica en su parte pertinente que en el laudo el árbitro hará sus consideraciones y tomará una decisión solamente basada en los asuntos motivos de la queja que fueron planteados en la declaración conjunta, en donde se estableció los mismos; y que, el árbitro no está autorizado a establecer o considerar un asunto que no haya sido planteado durante la etapa formal de quejas.

En virtud de lo expuesto en párrafos precedentes, esta Procuraduría concluye señalando que al emitir el laudo de 30 de septiembre de 2011, el árbitro no observó el principio del debido proceso, alegado por la actora en el presente recurso; ya que su decisión no se ciñó al tema acordado en la declaración conjunta suscrita entre la Autoridad y el sindicato el 25 de febrero de 2011; razón por la que se solicita a los Honorables Magistrados que integran ese Tribunal de Justicia se sirvan declarar que ES ILEGAL el Laudo Arbitral de 30 de septiembre de 2011, emitido dentro del caso 10-080-ARB.

**IV. Pruebas:** Con el objeto que sea solicitado por ese Tribunal e incorporado al presente proceso, se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia debidamente autenticada del expediente administrativo que guarda relación con el caso bajo análisis, el cual reposa en los archivos de la institución demandada.

**V. Derecho:** Se acepta, parcialmente, el invocado en la demanda.

**Del Señor Magistrado Presidente,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración.**

Alina Vergara de Chérigo  
**Secretaria General, Encargada**

Expediente 764-11