

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 528

MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Panamá, 15 de octubre de 2014

**Advertencia de
ilegalidad.**

La Licenciada Eleonore R. Maschkowski Lokee, actuando en representación de la **Autoridad del Canal de Panamá**, solicita que se declaren nulos, por ilegales, **los artículos 5 y 6 del Procedimiento para la atención de las denuncias de incumplimiento de fallos, indemnizaciones temporales u órdenes de prohibición emitidas por la Junta de Relaciones Laborales de la ACP**, adoptado por medio del Acuerdo 54 de 6 de junio de 2013, dictado por la **Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá**.

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

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 2000, con la finalidad de emitir el concepto de la Procuraduría respecto a la advertencia de ilegalidad descrita en el margen superior.

I. La pretensión.

La apoderada especial de la Autoridad del Canal de Panamá advierte la ilegalidad de los artículos 5 y 6 del Procedimiento para la atención de las denuncias de incumplimiento de fallos, indemnizaciones temporales u órdenes de prohibición emitidas por la Junta de Relaciones Laborales de la ACP, adoptado por medio del Acuerdo 54 de 6 de junio de 2013, dictado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad, cuyo texto completo indica lo siguiente:

“ ...

Artículo 5: La Junta de Relaciones Laborales podrá resolver la denuncia dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de terminación de la audiencia, al cabo de la cual, si estimare viable la petición, así lo resolverá ordenando remitir inmediatamente el expediente al Juzgado

de Circuito Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá en turno.”

“**Artículo 6:** Las decisiones que adopte la Junta en torno a esta facultad no admiten recurso alguno.

...”

III. Disposiciones que se aducen infringidas.

La apoderada especial de la Autoridad del Canal de Panamá sostiene que el **artículo 5** del Procedimiento para la atención de las denuncias de incumplimiento de fallos, indemnizaciones temporales u órdenes de prohibición emitidas por la Junta de Relaciones Laborales de la ACP, infringe las siguientes disposiciones legales:

A. El artículo 113 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, relativo a las funciones de la Junta de Relaciones Laborales (Cfr. fs. 5 y 6 del expediente judicial);

B. El segundo párrafo del artículo 114 de la misma excerpta legal, el cual dispone que las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales serán inapelables, salvo que sean contrarias a la referida ley, en cuyo caso la apelación se surtirá ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya decisión será definitiva y obligatoria (Cfr. fs. 6 y 7 del expediente judicial);

C. El numeral 6 del artículo 115 de la citada Ley 19 de 1997, que establece que para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Junta de Relaciones Laborales podrá, a su discreción, solicitar al juzgado pertinente el cumplimiento de cualquier fallo, indemnización temporal u orden de prohibición, dictados por ella (Cfr. fs. 7 y 8 del expediente judicial); y

D. El numeral 14 del artículo 159 del Código Judicial, de acuerdo con el cual es competencia de los Jueces de Circuito conocer en primera instancia, los procesos civiles y penales que por ley no están atribuidos expresamente a otra autoridad, y todos los que les atribuyan las leyes (Cfr. fs. 8 y 9 del expediente judicial).

Por otra parte, aduce que el **artículo 6** del referido procedimiento infringe el primer párrafo del artículo 114 de la Ley 19 de 1997, conforme al cual la Junta de Relaciones Laborales tramitará con prontitud todo asunto de su competencia que se le presente y, de conformidad con sus reglamentaciones, tendrá la facultad discrecional de recomendar a las partes los procedimientos para la resolución del asunto, o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes (Cfr. fs. 9 y 10 del expediente judicial).

III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho estima que la advertencia de ilegalidad descrita en el margen superior resulta no viable, por las siguientes razones:

1. No cumple los requisitos formales establecidos por los artículos 101 y 665, numeral 2, del Código Judicial.

En ese sentido, se observa que el libelo se dirige al "*Honorable Miembro Ponente de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá*", lo que incumple con lo dispuesto en los artículos 101 y 665, numeral 2, del Código Judicial, según los cuales este escrito debe dirigirse al Magistrado Presidente de la Sala; criterio que ha sido acogido en Auto de 17 de marzo de 2010.

2. Las disposiciones reglamentarias cuya ilegalidad se advierte son de carácter meramente procesal.

A este respecto, debemos indicar que de conformidad con el artículo 73 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, cualquier advertencia de ilegalidad que se realice dentro de un proceso o procedimiento administrativo debe limitarse a aquellas disposiciones reglamentarias o actos administrativos que resuelvan el fondo del mismo.

En este caso en particular, los artículos 5 y 6 del procedimiento para la atención de las denuncias de incumplimiento de fallos, indemnizaciones temporales u órdenes de prohibición emitidas por la Junta de Relaciones

Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, son **normas procedimentales** que se refieren específicamente al término que tiene dicho organismo colegiado para resolver las denuncias que se presenten ante él; a la posible remisión de estas denuncias al Juzgado de Circuito Civil del Primer Distrito Judicial de Panamá, en turno; y a la no admisión de recurso alguno en contra de las decisiones que emita la Junta (Cfr. f. 14 del expediente judicial).

Para efectos de lo antes indicado, resulta importante destacar que la Sala, en grado de apelación, a través del Auto de 7 de marzo de 2014, expresó un criterio en torno a la categoría de normas que son susceptibles de ser advertidas, cuya parte pertinente se cita a continuación:

“...Atendiendo las consideraciones del apelante, el resto de los Magistrados que integran esta Sala, consideran necesario hacer las siguientes observaciones:

La apelación a la providencia que no admite la advertencia de ilegalidad se basa fundamentalmente en que la parte apelante considera que dichas advertencias también pueden interponerse contra normas procesales no sólo contra normas sustantivas, ya que ésta tiene una relevancia importante al momento de resolver e influyen en la resolución de un proceso, por eso, a su criterio pueden ser objeto de advertencias de ilegalidad.

La disposición advertida de ilegal, es decir, el artículo 45 del Acuerdo No.13 de 2011, reformado por el artículo 2 del acuerdo 02-2012, señala:

‘Artículo 45. Resolución que Ordena Admisión. La resolución que ordene la admisión del recurso de apelación se notificará personalmente al apoderado del contribuyente y al Director General de Ingresos, atendiendo a que se trata de una resolución que da inicio a la instancia, según lo dispone el procedimiento fiscal ordinario.

Dentro del plazo de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que admita el recurso de apelación, el Director General de Ingresos, por intermedio de apoderado especial, podrá presentar ante el Tribunal escrito de oposición al recurso.’

Para tales efectos, es necesario transcribir lo que indica el artículo 73 de la Ley 38 de 2000:

‘Artículo 73. La autoridad que advierta o a la cual una de las partes le advierta que la norma legal o reglamentaria que debe aplicar para resolver el proceso tiene vicios de inconstitucionalidad, formulará, dentro de los dos días siguientes, la respectiva consulta ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o reglamentaria haya sido objeto de pronunciamiento por dicho Tribunal.

De igual manera, cuando la autoridad advierta o alguna de las partes le advierta que la norma o normas reglamentarias o el acto administrativo que debería aplicar para resolver el proceso, tiene vicios de ilegalidad, dentro de los dos días siguientes, someterá la consulta respectiva ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la disposición legal o acto haya sido objeto de pronunciamiento de esta Sala. En uno y otro supuesto, la autoridad seguirá tramitando el proceso hasta colocarlo en estado de decisión, pero sólo preferirá ésta una vez el Pleno de la Corte Suprema de Justicia o la Sala Tercera, se hayan pronunciado sobre la consulta respectiva.

En la vía gubernativa únicamente podrán los interesados formular, por instancia, una sola advertencia o consulta de inconstitucionalidad o de ilegalidad del acto o ambas. ‘

De lo expresado en la normativa que rige para tales efectos, se colige que la norma que sea advertida de ilegal debe poder ser aplicada para resolver el proceso. Sobre este tema en particular, han sido innumerables los pronunciamientos que ha sostenido el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, tanto de las advertencias de constitucionalidad como de ilegalidad, en las cuales se sostiene que resulta evidente que si el objeto de la consulta recae sobre normas de naturaleza adjetiva, concernientes a la ritualidad procesal o que regulan alguna de las etapas procesales, el efecto inevitable sería la paralización del proceso integralmente, resultando vulnerado así el mandato constitucional o legal que dispone sustanciarlo hasta el momento de dictar sentencia.

En ese sentido, el Pleno de la Corte ha manifestado en Resolución Judicial de 16 de junio de 2003, que:

‘...El Pleno ha señalado que para la admisión de la consulta a trámite, resulta necesario que las normas que hayan de ser aplicadas sean, en efecto, normas sustantivas idóneas para decidir la causa y, excepcionalmente, normas de contenido procesal cuando la misma le ponga fin a la causa o imposibilite su continuación. Dentro de este contexto, por lo tanto,

para el Pleno resulta evidente que las normas que han de ser aplicadas por el Juzgador deben ser aquellas que guarden relación con la decisión de la pretensión procesal, por lo que deben limitarse a aquellas disposiciones que otorguen a sus titulares un derecho subjetivo o impongan obligaciones, **y no así aquellas normas que gobiernen el proceso, como aquellas que se refieran a la organización de los tribunales, fijen jurisdicción o competencia, establezcan términos y, en general, aquellas que gobiernen la conducción o el contenido de las resoluciones mediante las cuales se decida una pretensión, así como las normas que regulan el contenido de la sentencia** (al respecto véanse sentencias de 30 de diciembre de 1996, 14 de enero de 1997, 19 de enero de 1998 y de 5 de junio de 1998).’

Ante tales circunstancias, lo que corresponde en derecho es CONFIRMAR la no admisión de la advertencia de ilegalidad promovida, toda vez que las normas que se advierten de ilegales no son aplicables para resolver o decidir el fondo del proceso, sino que, por el contrario, son normas procedimentales que no serán utilizadas para estos efectos.

...

De acuerdo con lo que puede inferirse de este criterio jurisprudencial, resultaría infundado efectuar una valoración de los artículos 5 y 6 del Procedimiento para la atención de las denuncias de incumplimiento de fallos, indemnizaciones temporales u órdenes de prohibición emitidas por la Junta de Relaciones Laborales de la ACP, a la luz de las disposiciones legales que se estiman violadas por la advirtiente, habida cuenta de que, como ha quedado dicho, los mismos son normas procedimentales que no resuelven el fondo del asunto dentro del cual fue promovida la presente advertencia y que por su naturaleza no pueden ser objeto de una acción como la que se analiza.

3. La advertencia de ilegalidad no ha sido formulada en un procedimiento administrativo en trámite.

A este respecto, debemos manifestar que según se desprende de autos, el 28 de enero de 2010 el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe presentó ante la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá una solicitud de revisión de negociabilidad ante la negativa de la Autoridad del Canal

de Panamá a negociar la implementación del Memorando de Entendimiento de 31 de julio de 2009, dado el incumplimiento, por parte de la Autoridad, en cuanto a la rotación del personal de guardias de seguridad que opera embarcaciones menores y otros aspectos (Cfr. f. 2 del expediente judicial).

Según observa este Despacho, la Junta de Relaciones Laborales **emitió la Decisión 19/2012 de 26 de septiembre de 2012, por cuyo conducto decidió la solicitud descrita en el párrafo anterior**, en el sentido de que existe el deber de la Autoridad de negociar la propuesta de negociación presentada por el Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe para el establecimiento de una rotación justa y equitativa de los guardias de seguridad que realizan labores de patrullaje marítimo (Cfr. fs. 15-25 del expediente judicial).

En ese sentido, debemos destacar que a fojas 30-52 del expediente judicial consta el recurso de apelación interpuesto por la Autoridad del Canal de Panamá, en contra de la citada Decisión 19/2012 de 26 de septiembre de 2012, el cual, según lo ha indicado la Sala, constituye un **medio extraordinario de impugnación** de determinadas resoluciones proferidas por la Junta de Relaciones Laborales, por lo que la misma no puede ser considerada un tribunal de segunda instancia (Cfr. Fallo de 27 de abril de 2010, Recurso de Apelación interpuesto por el Licenciado Rafael Rodríguez, en representación de Rogelio Manuel Morán Igualas, en contra de la Resolución 96/2009 de 19 de junio de 2009, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá).

Tomando en consideración lo expuesto en los párrafos que anteceden, esta Procuraduría es del criterio que el procedimiento administrativo que se originó por la presentación de la ya mencionada solicitud de revisión de negociabilidad por parte del Sindicato del Canal de Panamá y del Caribe, culminó con una decisión de fondo, la cual se materializó a través de la **Decisión 19/2012 de 26 de septiembre de 2012**, emitida por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad. Cabe agregar, que independientemente de que dicha decisión haya

sido objeto de un recurso extraordinario de apelación, que según se desprende de autos aun no ha sido resuelto por la Sala, lo cierto es, que el ente administrativo competente para conocer y decidir la controversia ya falló el fondo del asunto controvertido.

Por lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados, se sirvan declarar **NO VIABLE** la advertencia de ilegalidad presentada por la Licenciada Eleonore R. Maschkowski Lokee, en representación de la Autoridad del Canal de Panamá, contra los artículos 5 y 6 del Procedimiento para la atención de las denuncias de incumplimiento de fallos, indemnizaciones temporales u órdenes de prohibición emitidas por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad, adoptado por medio del Acuerdo 54 de 6 de junio de 2013, dictado por la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licenciado Nelson Rojas Avila
Procurador de la Administración, Encargado

Magíster Indira Triana de Muñoz
Secretaría General, Encargada

Expediente 167-14