



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de febrero de 2013.
C-04-13.

Su Excelencia
Rómulo Roux
Ministro de Relaciones Exteriores
E. S. D.

Señor Ministro:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su Nota A.J. 3572 en la cual consulta a esta Procuraduría si los colaboradores del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., tienen derecho a que se les expida pasaporte oficial cuando viajan al exterior en misión oficial.

Con el objeto de dar respuesta al tema objeto de su consulta, debo referirme en primer lugar al artículo 6 del Decreto Ejecutivo 274 de 3 de julio de 2012 "Que regula la expedición de los pasaportes Diplomáticos, Consulares, Oficiales y Especiales en el Ministerio de Relaciones Exteriores", cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 6. Los pasaportes Oficiales se expedirán a todos los funcionarios públicos que viajen en misión oficial, debidamente autorizado mediante Decreto, Resolución o Resuelto de viaje." (El resaltado es nuestro)

De lo anterior se desprende, que el derecho a pasaporte oficial es una prerrogativa que el Órgano Ejecutivo le confiere a quienes detentan la condición de servidores públicos y viajen al exterior en misión oficial.

Para efectos de su interrogante también debemos citar lo que conforme al artículo 299 de la Constitución Política de la República debe entenderse por servidor público:

"Artículo 299. Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado."

En nuestro país, los términos "funcionario público", "servidor público", o "empleado público" son utilizados de manera equivalente, tal como lo pone de relieve el autor Heriberto Araúz en su obra "Régimen Laboral del Servidor Público" quien se refirió al tema señalando que: "En Panamá no se hace distinción entre funcionario y empleado

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, lo sirve a ti.

público o entre éstos y trabajadores oficiales u otro tipo de servidor público. Rige el concepto de servidores públicos en sentido genérico.”

De lo anterior se concluye que el servidor, empleado o funcionario público, será aquel que ingrese al servicio público mediante el acto administrativo de un nombramiento en cualquier órgano del Estado, sus entidades autónomas y semiautónomas, el Municipio, y en general, aquel que perciba remuneración del Estado.

Como el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 274 de 2012 también establece como condición para otorgar un pasaporte oficial que el servidor público viaje en **misión oficial** debemos proceder a definir este concepto.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 3 de marzo de 1995, se refiere al vocablo “misión”, así:

“Ahora bien, misión según CABANELLAS, es “la comisión temporal conferida a un diplomático o a otro representante especial de un gobierno” (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo V (J-O). 165. Editorial heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina 1981. Pág. 431)”

Igualmente el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de CABANELLAS, define el vocablo “oficial”, así: “de oficio, procedente de una autoridad, en el ejercicio de sus atribuciones; y como contrapuesto a lo privado o particular”.

De lo expuesto se puede concluir que al unir ambos vocablos, tendremos que “misión oficial” se definiría como la comisión o encargo a un servidor público para que en ejercicio de sus funciones en una **entidad pública**, represente a ésta, nacional o internacionalmente.

En cuanto al vocablo “**colaboradores**” del Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., a que se refiere su Nota, éste comprende, según se desprende del Código de Conducta y de Ética Empresarial de esa entidad, a los miembros de la junta directiva, al gerente general, al auditor interno, así como al resto de los trabajadores de la empresa; por lo que se hace necesario determinar si todos ellos son servidores públicos o no.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 1 de la Ley 23 de 29 de enero de 2003 “Que dicta el marco regulatorio para la administración de los aeropuertos y aeródromos de Panamá”, la persona jurídica Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. es una empresa constituida bajo la modalidad de sociedad anónima, persona de derecho privado, en la que el Estado es dueño del cien por ciento (100%) de las acciones, es decir, que es una empresa regida por la Ley 32 de 1927 y el Código de Comercio, aunque en sus contrataciones debe aplicar las disposiciones de la Ley 22 de 2006 sobre contrataciones públicas, tal como lo establece el artículo 1 del texto único de esta Ley aprobado por la Asamblea Nacional el 27 de junio de 2011.

El artículo 1 de la Ley 71 de 9 de noviembre de 2009, que modifica el artículo 5 de la Ley 23 de 2003, señala que la Junta Directiva del Aeropuerto estará integrada por siete (7) miembros, **designados por el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas**, quienes por tratarse de una sociedad anónima y conforme lo establece el artículo 49 de la Ley 32 de 1927, integran el órgano que administra y dirige la sociedad.

A juicio de este Despacho, la designación de los miembros de la Junta Directiva de Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., **no constituye un nombramiento en un cargo público** realizado por el Órgano Ejecutivo en los términos que señala el artículo 299 de la Constitución Política, sino una designación que el Estado efectúa en su calidad de tenedor de la totalidad de las acciones de la sociedad para la conformación de su órgano directivo, requerimiento que debe hacerse constar en la escritura de constitución de la sociedad conforme lo establece el artículo 293 del Código de Comercio; no obstante, es de conocimiento público que actualmente los cargos de dignatarios y directores de la empresa son ejercidos por personas que, además, ocupan cargos públicos en el Gobierno Central y que atendiendo a tal circunstancia tienen la condición de servidores públicos en los términos que enuncia el texto constitucional. En estos casos, dichos funcionarios tienen derecho a obtener pasaporte oficial en relación con las misiones oficiales que realicen para la institución pública dentro de la cual desempeñan el cargo público respectivo.

En lo que atañe de manera específica al gerente general y al auditor interno de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., debemos anotar que ambos tienen la calidad de servidores públicos, según se desprende del texto del artículo 6 de la Ley 23 de 2003, modificado por el artículo 2 de la Ley 71 de 2009, el cual establece que estos cargos obedecen a un nombramiento que hace el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Economía y Finanzas, cuyo efecto entra a regir a partir de la toma de posesión y su salario cargado a la partida del presupuesto estatal del periodo fiscal vigente.

No obstante, tal como se hizo referencia en los párrafos que preceden, es necesario indicar que no basta con tener la condición de servidor público para obtener el pasaporte oficial, sino que además, el motivo del viaje debe corresponder a una misión de carácter oficial, es decir, a un encargo o encomienda en representación del Estado o de una entidad pública, en el exterior.

En ese sentido, este Despacho es de opinión que el gerente general y el auditor interno, si bien tienen la condición de servidores públicos, al representar a Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., lo hacen en representación de una sociedad anónima, es decir, de una persona jurídica "privada", por lo que no podrá calificarse como "oficial" aquellas comisiones o gestiones propias de sus funciones, que éstos realicen en representación de esta sociedad anónima.

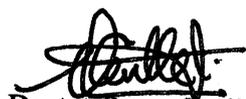
En cuanto al resto de los colaboradores de la sociedad, constituidos por los trabajadores de la empresa, la Procuraduría de la Administración mediante Nota C-124 de 13 de julio de 2005, dirigida a la Fiscal Primera Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación, señaló que los trabajadores del Aeropuerto Internacional de Tocumen S.A., no son funcionarios públicos por ser ésta una sociedad anónima que, por mandamiento expreso de

la ley 23 de 29 de enero de 2003, **está regulada en cuanto a sus relaciones laborales por el Código de Trabajo**. En concordancia con lo anterior, el artículo 15 del Reglamento Interno de la empresa dispone que la forma de ingreso del trabajador se hará mediante contrato que celebren las partes, el cual será refrendado por la Contraloría General de la República e inscrito en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

En atención a lo expuesto podemos concluir que Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. es una sociedad de naturaleza privada, regulada por la Ley 32 de 1927 de sociedades anónimas y su régimen laboral por el Código de Trabajo, por lo que los viajes al exterior que sus trabajadores o colaboradores deban realizar a nombre de ésta, no constituyen misiones oficiales.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,


Doctor Oscar Geville
Procurador de la Administración

OC/au.

