

Marzo de 1985.

Su Excelencia  
Dr. Hiramnel Sucre S.  
Viceministro del Ministerio de  
Desarrollo Agropecuario  
E. S. D.

Estimado señor Viceministro:-

Doy respuesta a su atenta Comunicación DVM-041-85 fecha da 12 de febrero último y recibida el 26 del mismo mes aquí, en la cual se sirvió consultar sobre el estatus jurídico y el procedimiento a seguir en caso de destitución del personal de la Comisión para la Prevención de la Fiebre Aftosa.

Antes de referirme al fondo de la consulta, estimo de importancia aclarar al señor Viceministro que, de acuerdo a lo que consta en documentación que se me ha hecho llegar, tanto la Procuraduría General de la Nación como mi antecesor, el Lic. Carlos Pérez Castellón, han emitido opinión sobre el tema consultado, al igual que lo han hecho la Caja de Seguro Social, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social y el Dr. Julio Sousa Lenox, Asesor Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores. Todos han concluido en que los empleados de COFFA son servidores públicos.

Lo anterior, como en algunas oportunidades han planteado mis distinguidos antecesores en este cargo, plantea a este despacho algunas dificultades de carácter legal al absolver con posterioridad una nueva consulta una vez que los criterios externados con anterioridad hayan dado origen a actos jurídicos que luego pueden ser demandados en vía contencioso administrativa, porque la defensa de estos debe correr a cargo de este despacho.

Por otro lado, habiendo emitido criterio el señor Procurador General de la Nación, no debería existir un nuevo pronunciamiento de la Procuraduría de la Administración, puesto que podría propiciarse la existencia de criterios encontrados, lo cual resulta inconveniente por razones obvias.

Debido a lo anterior, crucé ideas con el Procurador General sobre el tema y el criterio que a continuación consigno es el que compartimos ambos.

Como lo indica en su comunicación, existen tres categorías de empleados en el citado organismo, "unos del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, otros de la Secretaría de Agricultura de los Estados Unidos y otros (la mayoría) que son nombrados por el Director que es el representante de Panamá (MIDA) y el Co-Director que es el representante de Estados Unidos (USDA) y cuyos emolumentos son pagados a través de fondos internacionales".

Conviene, en consecuencia, que nos refiramos por separado a cada una de estas tres categorías de empleados:

1.- Empleados del Ministerio de Desarrollo Agropecuario asignados a COPPA:

A nuestro juicio estos empleados tienen la condición de servidores públicos, porque llenan a cabalidad los requisitos instituidos a ese efecto en el Artículo 294 de la Constitución vigente, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 294:** Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado".

Si dichos empleados son nombrados por el MIDA y pagados con fondos del Tesoro Nacional, se cumplen a cabalidad los requisitos exigidos por la norma reproducida. Hay que señalar sobre este aspecto que el artículo 3 del "ACUERDO COOPERATIVO ENTRE EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA REPUBLICA DE PANAMA Y EL DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA", estipula al efecto lo siguiente:

**"Los salarios y gastos del personal que el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República de Panamá asigne para trabajar en el programa cooperativo, serán pagados por el Gobierno de la República de Panamá".**

Se trata, pues, de un personal nombrado y pagado con fondos de la Administración Central que se asimila al resto del personal del organismo y que tiene la condición de servidores públicos.

Resulta oportuno señalar que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 18 de junio de 1979 definió con bastante precisión lo que debe entenderse por servidor público. Al efecto expresó:-

└ "El concepto de servidores públicos que en

forma general enuncia el artículo 258 de la Constitución Nacional obedece a la intención de integrar la diferencia un poco anticuada que venía haciéndose en nuestro ordenamiento jurídico, acerca de los conceptos de empleado y funcionario públicos. Esta concepción con un sentido amplio, abarca a todas las personas vinculadas a los órganos del Estado, y, en general, a los que reciben remuneración del mismo. Lo que objetivamente no se presta a considerar varias alternativas ni supuestos, sino exclusivamente dos situaciones generales: a) que la persona sea nombrada, tanto temporal o permanentemente en cargos de un órgano y organismo del Estado, y b) que reciba una remuneración de éste." (Demanda interpuesta por la firma Villalaz y Muñoz, en representación de la prof. Teresina Patiño de Pinzón, para que se declaren nulas por ilegales, las resoluciones No.CFC 344, de 20 de julio de 1977, ambas dictadas por la Comisión del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales de los Servicios Públicos; la resolución No.CFC 45, de 30 de agosto de 1977 de la Comisión de Apelaciones del Fondo complementario de prestaciones Sociales de los servidores públicos; y para que se hagan otras declaraciones.)"

---

Por último, el estatus jurídico de la categoría de los empleados que ahora analizamos fue objeto de opinión por el Lic. Carlos Pérez Castellón, a la sazón titular de este despacho, contenida en Nota No.8 de 26 de enero de 1983, la cual comparto plenamente.

En cuanto al procedimiento para destituir a estos empleados (que es el segundo tema de consulta), pienso que es el mismo que se aplica de manera general a los restantes empleados del MIDA. Hay que tomar en consideración, sobre este, lo establecido en el Decreto Ejecutivo No.116 de 10 de octubre de 1984, que instituyó la estabilidad de los servidores públicos que cumplan con las condiciones allí instituidas, las causas de destitución y el procedimiento para ello.

## 2.- Empleados de la Secretaría de Agricultura de los E Estados Unidos de América:

De acuerdo con lo estipulado en los artículos 2, 3, 6, 7 y conexos del Acuerdo en referencia, en COPPA pretan servicios Funcionarios del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América. En efecto, dicho Departamento se obligó a proveer, sujeto a la disponibilidad presupuestaria, "los servicios de por lo menos un veterinario" y otro

personal dedicado a obtener los propósitos del Acuerdo. Es específicamente, en los artículos 3, 7 y 8 de dicho Acuerdo, en lo pertinente, se consagran las siguientes estipulaciones:

"Los salarios y gastos del personal que el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos asigne para trabajar en el Programa Cooperativo, serán pagados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos".

"7.- Las autoridades de la República de Panamá facilitarán la entrada y la salida al territorio de la República de Panamá y los viajes de éste, al personal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que participa en el Programa Cooperativo, mientras se encuentre en misión relacionada con éste Acuerdo."

"8

"8.- El Gobierno de la República de Panamá aplicará a los miembros del personal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América que participen en este programa cooperativo, mientras se encuentren en la República de Panamá de conformidad con este Acuerdo, las disposiciones; *inmunidades* y prerrogativas de los miembros de misiones especiales de gobiernos extranjeros contenidas en el Decreto de Gabinete No.280, de 13 de agosto de 1970 de la República de Panamá."

De acuerdo con las estipulaciones reproducidas, este personal tiene la calidad de funcionarios oficiales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América y se sujeta a las disposiciones "sobre inmunidades y prerrogativas de los miembros de misiones especiales de gobiernos extranjeros" instituidas por el citado Decreto de Gabinete. Consecuentemente, esa es la condición o estatus jurídico de dicho personal, por lo que su remoción se regirá por las respectivas leyes de dicho país.

Hay que tomar en cuenta que, sin embargo, en lo concerniente a los veterinarios rige lo estipulado en el siguiente inciso del artículo 2 del Acuerdo en referencia:

"La selección de los veterinarios dedicados a trabajar en el Programa Cooperativo de la República de Panamá estará sujeta a la aprobación mutua del Departamento de Sanidad Animal de Panamá y de la División de Sanidad Animal de los Estados Unidos de América."

3.- Personal Nombrado por el Director y Co-Director de COPPA.

Sobre el estatus de este personal es conveniente tomar en consideración algunas normas del Acuerdo en referencia y de aquel que lo modificó, a saber:-

a.- El Artículo 11 del Acuerdo original, que preceptúa:

"Las comunicaciones, reglamentos e instrucciones concernientes a las actividades que tengan lugar bajo este Acuerdo serán expedidos conjuntamente por el Departamento de Sanidad Animal de Panamá y la División Animal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos".

b.- Artículo 2 del literal B del Acuerdo de Modificación:

"El personal restante asignado para prestar servicios en el Comité Técnico Ejecutivo será nombrado por acuerdo entre el Director y el Co-Director. El Director y el Co-Director serán mancomunadamente responsables por el nombramiento, la supervisión, el pago y el despido de todo el personal del Comité, mantendrán la vigilancia con respecto a la entrada a Panamá de la fiebre aftosa y tomarán las medidas que sean necesarias para combatir cualquier brote de fiebre aftosa dentro de la República de Panamá, todo lo cual se llevará a cabo con sujeción a las leyes de la República de Panamá. En la ejecución del Programa previsto en esta Enmienda, el Comité actuará primordialmente en la Provincia de Darién y en la Comarca de San Blas en Panamá (véase mapa de la región que se agrega en calidad de Anexo 1)."

Según las normas que se acaban de reproducir y las otras que crean la Comisión para la Prevención de la Fiebre Aftosa, este último personal labora para un organismo binacional creado por los gobiernos de Panamá y de los Estados Unidos de América, condición que es evidente.

De igual manera, dichas estipulaciones señalan con claridad que el nombramiento del personal, la supervisión, el pago y el despido serán competencia del Director y el Co-Director con sujeción a las leyes de la República de Panamá. Es oportuno agregar que los fondos para realizar estos pagos, según el Art. 10. del literal D del Acuerdo de modificación, son suministrados en un 90% por los Estados Unidos de América y en un 10% por Panamá, que se ingresan en una cuenta especial, sobre la cual solamente pueden desembolsarse fondos con la aprobación del Director y Co-Director del Comité Técnico Ejecutivo (art. 4, lit. D).

A su vez, el Decreto de Gabinete 280 de 1970 instituye

un régimen relativo a privilegios e inmunidades correspondientes a representantes de organismos internacionales y a misiones especiales de éstos o de Gobiernos extranjeros, entre los cuales están los miembros de misiones especiales a los cuales los artículos 93 y siguientes asignan ciertos privilegios.

Hay que aclarar que tales privilegios no se aplican a los miembros de los organismos o de misiones que tengan nacionalidad panameña de acuerdo con la Constitución y las leyes de la República.

Todo lo anterior, hace arribar a la conclusión de que, aun cuando en la estipulación del Acuerdo de Modificación reproducido, se establece que lo atinente al personal de la Comisión se regirá por las leyes de la República de Panamá, se ha producido una laguna legal debido a las siguientes razones. En primer lugar, porque no es factible aplicar las normas laborales, porque el contrata a nombre es un organismo oficial instituido por dos Estados y, por otra parte, tan poco puede asimilarse dicho personal a los servidores públicos, porque no han sido nombrados en ninguna dependencia estatal panameña y tampoco son pagados con fondos de tales dependencias, sino con fondos de ambos países en su mayoría de los Estados Unidos de América.

Siendo así, no se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 294 de la Constitución Política y por la Sentencia de 18 de junio de 1979, emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para que pueda configurarse la figura del servidor público.

Pienso que con arreglo a las facultades que el propio Acuerdo atribuye al Departamento de Sanidad Animal de Panamá y la División Animal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para emitir conjuntamente las reglamentaciones concernientes a estas actividades, tales organismos deben reglamentar el aspecto analizado, despejando de esta manera cualquier duda sobre el régimen aplicable, lo relativo a la duración en el cargo, las causas de despido y, en general, todo lo referente a personal.

Del señor Viceministro, con toda consideración,

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION

/mdr.