



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 17 de mayo de 2023
Nota C-071-23

Licenciado
David Cuero Simmons
Vicepresidente del Área del Atlántico
National Maritime Union
Ciudad.

Ref.: Naturaleza y derechos laborales de los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá.

Licenciado Cuero Simmons:

Atendiendo al derecho constitucional de petición consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política, y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, conforme al cual corresponde a la entidad brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a su correo electrónico, mediante el cual consulta a esta Procuraduría, lo siguiente:

- “1. Los trabajadores de la Autoridad del canal de Panamá son funcionarios públicos.*
- 2. La ley 59 del 2005 le aplica a todos los funcionarios públicos igual a los trabajadores de la Autoridad del Canal.*
- 3. Si los trabajadores de la Autoridad del Canal de tienen los mismos derechos de igualdad como lo establece los derechos Humanos y las garantías Constitucionales, convención americana de los derechos Humanos, declaración Universal sobre los Derechos Humanos.” (sic válido para todo el texto)*

Luego de una atenta lectura del contenido de su escrito, debemos indicarle que de considerar se han violentado derechos fundamentales respecto de los temas objeto de su consulta, la Ley N°19 de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, regula procedimientos especiales para resolver las reclamaciones, quejas o recursos legales contra actuaciones de la Administración en materias específicas.

Una vez aclarado lo anterior, procedemos a compartirle nuestras consideraciones advirtiéndole que, la respuesta brindada no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante al respecto.

I. Naturaleza de los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá.

A. Del Canal De Panamá

El artículo 315 de la Constitución Política de Panamá, señala que:

“ARTICULO 315. El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración.”

En ese mismo orden de ideas, el artículo 316, constitucional, creó la Autoridad del Canal de Panamá y señaló lo siguiente:

“ARTICULO 316. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.
...” (Lo subrayado es nuestro)

En concordancia con lo anterior, valga citar la definición que ofrece el Diccionario Jurídico de JOSÉ ALBERTO GARRONE a los entes autárquicos o autónomos¹:

“Por entidad autárquica debe entenderse toda persona jurídica pública que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos.

De ahí que los rasgos esenciales de tales entidades son:

- 1) constituyen una persona jurídica;*
- 2) trátase de una persona jurídica pública;*
- 3) es una persona jurídica pública estatal, vale decir, pertenece a los cuadros de la administración pública e integra los mismos,*
- 4) realiza o cumple fines públicos, que son fines propios del Estado;*
- 5) su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a sí misma, conforme a la norma que le dio origen;*
- 6) siempre es creada por el Estado.*

Entidad autárquica equivale al établissement public de los franceses, y al ente autónomo de los uruguayos y chilenos. Pero al igual que estos dos últimos, la entidad autárquica es parte integrante de la administración pública.’ (Garrone, José Alberto. Diccionario Manual Jurídico, segunda edición, Buenos Aires, Abeledo – Perrot, 1997, págs.- 339 y 340)”

¹ Definición extraída del fallo emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia calificado 27 de abril de 2009, ponente Víctor Benavides, en materia de una acción de inconstitucionalidad, Exp. 974-2001.

De lo antes expuesto, podemos colegir que el Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación Panameña, administrado a través de una persona jurídica autónoma de derecho público,² denominada Autoridad del Canal de Panamá, a la que le corresponde, privativamente, la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá.

Por su parte, la Constitución Política de Panamá reconoció a través de su artículo 322, que la Autoridad del Canal de Panamá está sujeta a un régimen laboral especial, veamos:

“ARTICULO 322. La Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los Trabajadores y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha. La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna. Los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa.” (Lo subrayado es nuestro)

Dos son los aspectos a destacar de la citada norma:

1. Existe un régimen laboral especial aplicable a los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá.
2. Los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su administración, deben ser resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia, que se establezcan en la Ley.

B. Régimen Laboral Especial para los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá

Respecto al Régimen Laboral Especial de los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá, señalado en el artículo 322 constitucional, éste podrá ser desarrollado por leyes que establezcan normas generales y, que en atención a los artículos 319 y 323 de la Constitución Política de Panamá, corresponde privativamente a la Autoridad del Canal de

² Tal como indica en su escrito.

Panamá, a través de su Junta Directiva, reglamentar las materias contenidas en estas leyes generales, otorgándole con ello, a la propia autoridad, una facultad reglamentaria a nivel constitucional. Veamos:

“ARTICULO 319. La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la Ley determinen:

- 1. Nombrar y remover al Administrador y al Subadministrador del Canal y determinar sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.*
- 2. Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del Canal, sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.*
- 3. Contratar empréstitos, previa aprobación del Consejo de Gabinete y dentro de los límites establecidos en la Ley.*
- 4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios a la Autoridad del Canal de Panamá y a las naves que lo transiten.*
- 5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional.*
- 6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional.*
- 7. Ejercer todas aquellas que establezcan esta Constitución y la Ley.”*

...

“ARTICULO 323. El régimen contenido en este Título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio de esta facultad al Órgano Legislativo, en un término no mayor de quince días calendarios.” (Lo subrayado es nuestro)

Expuesto lo anterior y de conformidad con las atribuciones conferidas a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, se expidió la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, “Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá”, misma que estableció y desarrolló un régimen Laboral Especial para los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá; y, en su artículo 2, definió distintas categorías de empleados, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley y los reglamentos, a menos que se usen de modo distinto o que en el contexto respectivo resulten con otro significado, las siguientes palabras y expresiones se entenderán con las definiciones consignadas en este artículo:

...

Funcionarios. El administrador, el subadministrador, el fiscalizador general, los jefes de las oficinas principales y los que, por reglamento, se adscriban en tal categoría y denominación.
Trabajadores de confianza. Aquellos excluidos de cualquier unidad negociadora por razón de que el trabajo que realizan o la

posición que ocupan dentro de la Autoridad, de alguna forma, podría crear conflicto de intereses entre la Administración, el trabajador y cualquier unidad negociadora. Los reglamentos establecerán las posiciones que tendrán tal condición.

Trabajadores. Salvo los funcionarios y trabajadores de confianza, las demás personas naturales que forman parte del personal de la Autoridad.”

En ese mismo orden de ideas, el artículo 81 de la Ley 19 de 1997, señala:

“Artículo 81. La Autoridad está sujeta a un régimen laboral especial, basado en un sistema de méritos, y adoptará un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. En consecuencia, a los funcionarios, a los trabajadores de confianza, a los trabajadores y a las organizaciones sindicales de la Autoridad, no les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo y del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta Ley.

*...
La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios.”*

(Lo subrayado es nuestro)

De lo anterior, podemos colegir que a los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá les son aplicables las normas legales y reglamentarias pertinentes a su régimen laboral especial y, de manera excepcional, cuando la Ley N° 19 así lo disponga expresamente, les serán aplicables otras normas legales o reglamentarias.

C. De los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá

La Constitución Política de Panamá dispuso en su artículo 299 que, son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.

Al respecto, la doctrina define el término “*servidor público*” como la persona natural que *presta sus servicios personales a una entidad estatal, para satisfacer necesidades de la Función Pública, de carácter laboral, y propias de la dependencia oficial, bajo continuada dependencia y subordinación, en forma permanente, temporal o transitoria, y quien, como contraprestación, recibe una remuneración.*³

De allí que seamos del criterio que, efectivamente, quienes laboran en la Autoridad del Canal de Panamá, -- *persona jurídica pública estatal*--, se constituyen en servidores

³ PARRA GUTIÉRREZ, William René, Ernesto Parra Mejía y Natalia Parra Mejía, Derecho Administrativo Laboral, 4.ª ed., Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2012, p. 124.

públicos, que responden a un Régimen laboral de excepción con relación al que regula al sector privado y al de los demás servidores públicos.⁴

II. De la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral.

Con la Ley N° 59 de 28 de diciembre de 2005, modificada por la Ley N° 25 de 19 de abril de 2018 y adicionada por la Ley N° 151 de 24 de abril de 2020, se instituyó un fuero laboral por enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, la cual tiene como objetivo proteger y dar estabilidad laboral a estos trabajadores quienes, atendida su condición, se encuentran mayormente expuestos a ser despedidos.

Si bien es cierto, la referida Ley N° 59 de 2005, reconoce el derecho al fuero laboral tanto a los servidores públicos como a los trabajadores de las empresas privadas, debemos advertir que, en los términos que solicita en su consulta respecto a si “*La ley 59 del 2005 le aplica a todos los funcionarios públicos igual a los trabajadores de la Autoridad del Canal*”, no le corresponde a esta Procuraduría pronunciarse sobre la aplicabilidad o no de una norma vigente, la cual se presume su legalidad; por ello, referirnos a que si la Ley 59 de 2005 es aplicable o no a los trabajadores de la Autoridad del Canal de Panamá; reiteramos que no le es dable a este Despacho hacer un pronunciamiento; no obstante, pasaremos a analizar la normativa que expidió la Autoridad del Canal de Panamá en atención a su régimen laboral especial:

III. Acuerdo No. 105 de 15 de diciembre de 2005 “Por el cual se modifica el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá” (Acuerdo No. 21 del 15 de julio de 1999)

Como se expuso, la Ley N° 59 del 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, es aplicable tanto a trabajadores de empresas privadas como a servidores públicos; no obstante, la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997 señaló, en su artículo 94, que:

“Artículo 94. Las relaciones laborales de la Autoridad se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, en los reglamentos y en las convenciones colectivas. Las disposiciones de la presente sección deben interpretarse considerando la necesidad de que la Autoridad, como administradora del servicio, sea eficaz y eficiente.”

(Lo subrayado es nuestro)

Se colige del anterior artículo que, los temas laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, se regirán por la Ley N° 19, los reglamentos y las convenciones colectivas y de conformidad con el artículo 81, les serán aplicables, otras normas legales o reglamentarias: “*...La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios.*”

⁴Véase Consulta C-082-22 de 19 de mayo de 2022.

En ese mismo orden de ideas, la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, en ejercicio de la facultad que le confiere el literal a del numeral 5 del Artículo 18 de la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, reglamentó lo referente a la “Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá” a través del Acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, modificado por el Acuerdo No. 105 de 15 de diciembre de 2005 “*Por el cual se modifica el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá*”, que en su artículo 85, numeral 9, estableció que la Autoridad garantizaría un programa de colocación especial de trabajadores de confianza y trabajadores que hayan sido separados o reducidos en grado por reducción de personal, o que hayan sufrido accidentes de trabajo o por enfermedad, así como un programa de empleo para personas con discapacidad.

El referido Acuerdo No. 105 de 15 de diciembre de 2005, estableció los requisitos para que se reconozca la condición del trabajador, ya sea de enfermedad, lesión por accidente o discapacidad, como sigue:

“ARTÍCULO OCTAVO. Se adiciona el Artículo 50-D al Reglamento de Administración de Personal, el cual será del tenor siguiente:

‘Artículo 50-D. El empleado con discapacidad, enfermedad o lesión por accidente de trabajo se mantendrá en su puesto, salvo que su condición, aún con medidas de adaptación, le impida ejercer las funciones de su puesto regular. La determinación sobre la imposibilidad de ejercer las funciones del puesto corresponderá a la Junta Médica Examinadora.

Para que sea reconocida la condición de discapacidad de un empleado y éste sea tratado de conformidad con los derechos que le asisten, según lo establecido en el presente reglamento, el empleado deberá aportar el diagnóstico del Ministerio de Salud o de la Caja de Seguro Social que certifique su condición y que incluya el grado de la discapacidad, la capacidad residual y las contraindicaciones laborales del empleado.”

Este acuerdo, normó incluso, sobre la terminación de la relación de trabajo de un empleado inhabilitado por enfermedad o por accidente de trabajo, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO DECIMOCUARTO. Se adiciona el Artículo 50-J al Reglamento de Administración de Personal, el cual será del tenor siguiente: “Artículo 50-J. Se dará por terminada la relación de trabajo de un empleado inhabilitado por enfermedad o por accidente de trabajo cuando no sea posible su reubicación por medio del Programa de Colocación Especial.

También se dará por terminada la relación de trabajo cuando el empleado inhabilitado por enfermedad o por accidente de trabajo que está inscrito en el Programa de Colocación Especial, decline la oferta de un puesto que se encuentre en el área geográfica de su puesto permanente, de grado o salario equivalente y con la misma jornada de trabajo.”

ARTÍCULO DECIMOQUINTO. Se adiciona el Artículo 50-K al Reglamento de Administración de Personal, el cual será del tenor siguiente: “Artículo 50-K. Se dará por terminada la relación de trabajo de un empleado inhabilitado por razón de una discapacidad cuando al concluir el período de permanencia en el Programa de Colocación Especial hubiese resultado imposible su reubicación o readaptación dada la magnitud de su discapacidad. Al terminar la relación de trabajo se le pagará al empleado una indemnización de dos (2) años de salario básico de su puesto permanente. El empleado inhabilitado debido a una condición de discapacidad que opte por renunciar de su empleo con la Autoridad previo al ingreso en el Programa de Colocación Especial y hasta la fecha en que cumpla un (1) año de haber sido reubicado en otro puesto, recibirá la indemnización establecida en el párrafo anterior. El empleado temporal que resulte discapacitado por razón de un accidente de trabajo ocurrido durante la vigencia de su empleo con la Autoridad y que lo inhabilite para realizar las funciones del puesto, recibirá una indemnización al terminar la relación de trabajo. Esta indemnización consistirá en un 33% del salario básico que devengó durante el período de contratación temporal en el cual ocurrió el accidente, o del salario básico que hubiese devengado durante el tiempo que le restaba trabajar bajo dicha contratación, lo que resulte de mayor beneficio para el empleado. En ningún caso esta indemnización podrá exceder el monto de dos (2) años de salario básico.”

De lo expuesto se colige que, la Autoridad del Canal de Panamá ha regulado a través de Acuerdos respecto a la condición del trabajador, ya sea de enfermedad, lesión por accidente o discapacidad; no obstante, respondiendo a su pregunta concerniente a si “*La ley 59 del 2005 le aplica a todos los funcionarios públicos igual a los trabajadores de la Autoridad del Canal*”, debemos reiterarle que, al ser la referida, una entidad con **Régimen Laboral Especial** y en atención al **artículo 94 de la Ley N° 19 de 1997**, deben ser tomadas en cuenta las leyes que para los efectos específicos y en atención a la especialidad de las relaciones laborales, promulgue la Autoridad del Canal de Panamá, sin que esto fuese una exclusión respecto a la aplicación o no de otras normativas vigentes, como lo sería la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; ya que señalar o establecer la aplicación de una norma vigente, no es función de esta Procuraduría.

IV. Derechos de Igualdad de los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá.

Respecto a su última pregunta sobre “*Si los trabajadores de la Autoridad del Canal de tienen los mismos derechos de igualdad como lo establece los derechos Humanos y las garantías Constitucionales, convención americana de los derechos Humanos, declaración Universal sobre los Derechos Humanos.*”, debemos indicarle que los artículo 4 y 17 de la Constitución Política, así como los diversos tratados internacionales en materia laboral suscritos por la República de Panamá, refieren y reconocen el derecho a la igualdad y no discriminación laboral como garantía Constitucional y Convencional.

Sobre el particular, el Doctor Cecilio Cedalise Riquelme, en su artículo *“La Igualdad y No Discriminación Dentro del Ordenamiento Laboral”*, señala que el profesor Gregorio Peces-Barba Martínez, definió el término *“igualdad”*, no como un privilegio sino un derecho subjetivo público de que las normas jurídicas abarquen a todos los que se encuentren en la misma situación y se les aplique las consecuencias jurídicas de la misma manera; y desde el punto de vista de igualdad procesal, que exista un mismo procedimiento para todos y que sean aplicados por los operadores haciendo abstracción de las personas e interés en juego, en cada caso.

Acotó también que, desde una perspectiva formal, se puede definir la igualdad ante la Ley diciendo que hay que tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales, por tanto, un mismo órgano no puede modificar, arbitrariamente, el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales.

En ese sentido, es necesario reiterar que la Ley N° 19 del 11 de junio de 1997, tiene diseñado un régimen especial donde la administración de personal y relaciones laborales, se fundan en los principios de igualdad de oportunidades e interdicción a la discriminación, según sus artículos 81, 82, y siguientes de la referida Ley 19.

De allí que, dentro del sistema de administración de personal que rige la Autoridad del Canal de Panamá, los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación son reconocidos de conformidad con los artículos 1, 3 y 10 del Acuerdo No. 21 del 15 de julio de 1999, como fuera modificado por el Acuerdo No. 105 del 15 de diciembre de 2005, al ser la normativa que rige las relaciones laborales especiales en la referida Autoridad, sin que lo anterior, vaya en detrimento del reconocimiento de otras garantías fundamentales no reconocidas en las referidas normas, en cumplimiento del Artículo 17 de la Constitución Política de Panamá, el cual señala que *“Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”*.

De esta manera, esperamos haberle orientado objetivamente sobre su interrogante, en base a lo que señala el Texto Fundamental, así como la Ley especial, respecto del tema objeto de su consulta; reiterándole que lo consignado en los párrafos anteriores, no constituye un pronunciamiento de fondo, así como tampoco reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/cr/mr
Exp. C-047-23