



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 19 de mayo de 2022
Nota C-082-22

Licenciado
Héctor E. Aguilar
Ciudad.

Ref.: Si los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, son servidores públicos.

Licenciado Aguilar:

En atención al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política de la República de Panamá, damos formal respuesta a su consulta formulada mediante nota calendada 22 de abril de 2022, también recibida el mismo día en esta Procuraduría, "... con la finalidad de consultar si los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá. Son servidores públicos."

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de orientación y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

La Procuraduría de la Administración, en ocasiones anteriores ha sostenido que la Ley No.19 de 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, establece un Régimen Laboral Especial para los Empleados de la Autoridad del Canal, a pesar de que es una entidad de Derecho Público por razón del servicio internacional que presta el Canal de Panamá.

De manera que, a pesar de las distintas categorías de empleados que mantiene la Ley orgánica, **de la lectura del artículo 2 de la referida ley, se concluye que**, efectivamente, quienes laboran en la Autoridad del Canal de Panamá, -- *persona jurídica pública estatal*--, se constituyen en servidores públicos que responden a un régimen laboral de excepción¹ con relación al que regula al sector privado y al de los demás servidores públicos.

I. Análisis Jurídico

A. Reglamentación referente al Canal De Panamá

Las disposiciones relativas al Canal de Panamá, se encuentran estipuladas en el título XIV de nuestra Constitución Política, desde su artículo 315, el cual a la letra establece:

¹Es decir estos servidores públicos atienden a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, sus reglamentos y sus convenciones colectivas.

“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.”

Seguidamente, el artículo 316 de la Constitución Política, crea la Autoridad del Canal de Panamá y señala 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.

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el artículo 321.”

En concordancia con lo anterior, valga citar la definición que ofrece el Diccionario Jurídico de JOSÉ ALBERTO GARRONE a los entes autárquicos o autónomos²:

“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;

² Definición extraída del fallo emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia calendado 27 de abril de 2009, ponente Víctor Benavides, en materia de una acción de inconstitucionalidad, Exp. 974-2001.

- 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 lo 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)”

De los precitados articulados, así como basados en la definición que ofrece el Diccionario Jurídico, podemos colegir que la Constitución Política ha establecido, claramente, que el Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación Panameña, administrado a través de una **persona jurídica autónoma de derecho público** denominada Autoridad del Canal de Panamá, a la que le corresponde, privativamente, la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá.

De otra parte, el artículo 322 *ibídem*, señala:

“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.”

Como vemos, la Constitución Política, mediante el precitado artículo 322, dispuso, incluso, que los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su administración, fuesen 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

La Constitución Política de la República de Panamá, normó lo concerniente al régimen que tendría el Canal de Panamá, específicamente en sus artículos 319 y 323, estableciendo que solo podrá ser desarrollado por leyes que establezcan normas generales y, que corresponde privativamente a la Autoridad del Canal de 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.”

Fue entonces, luego del cumplimiento del mandato constitucional, que se expide la Ley N° 19 de 11 de junio de 1997, “*Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá*”, mediante la cual se estableció un régimen Laboral Especial para los empleados de la Autoridad del Canal, la cual se constituye en una entidad de Derecho Público, por razón del servicio mundial que presta tan importante vía interoceánica, la cual brinda sus servicios de manera continua e ininterrumpida.

El artículo 2 de la citada ley estableció y definió distintas categorías de empleados, entre los cuales podemos mencionar los 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 relación a este articulado, esta Procuraduría mediante la vista N° 54 de 15 de febrero de 2002, tuvo oportunidad de emitir criterio respecto al mismo a propósito de la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, calendada 27 de abril de 2009, en donde expusimos que:

“.. a pesar de las distintas categorías de empleados que tiene la Autoridad del Canal de Panamá (ver artículo 2 de la Ley 19 de 1997), no es posible obviar que todos ellos son funcionarios públicos, y que bajo ésta condición, no le son aplicables las disposiciones legales contenidas en el Código de Trabajo.”

De otra parte, en su capítulo V, denominado Administración de Personal y Relaciones Laborales, en el artículo 81, se comenzó a desarrollar a mayor profundidad el contenido del artículo 322, a saber:

“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.”

El precitado artículo establece, de forma diáfana, que sólo le serán aplicables las normas legales y reglamentarias pertinentes al régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá y que sólo de manera excepcional, cuando la Ley No.19 así lo disponga expresamente, les serán aplicables otras normas legales o reglamentarias, al referirse a la normativa aplicable a las relaciones entre los trabajadores de la ACP y esta última, así como a las organizaciones sindicales reconocidas para actuar ante dicha institución.

Ahora bien, 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

Siendo ello así y por todo lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría es del criterio que, quienes laboran en la Autoridad del Canal de Panamá, -- *persona jurídica pública estatal*-- , se constituyen en servidores públicos, que responden a un Régimen laboral especial, tal como lo mandata la Constitución Política de Panamá y se desarrolla, posteriormente, mediante la Ley No.19 de 1997.

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
Exp. C-066-22

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

*Apartado 0815-00609. Panamá. República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

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.