



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 13 de septiembre de 2019
C-087-19

Licenciado

Federico A. Humbert

Contralor General de la República

E. S. D.

Ref.: Si los empleados de confianza de Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., incluyendo al Gerente General, vicepresidentes, Gerentes y Subgerentes Generales y Directivos, son empleados por tiempo indefinido y beneficiarios de la Convención Colectiva de Trabajo.

Señor Contralor General:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión a dar respuesta a su Nota N° 1918-19-Leg., de 29 de julio de 2019, recibida en este despacho el 31 de julio de 2019, mediante la cual nos consulta si los empleados de confianza de la empresa estatal Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., específicamente, el Gerente General, el Subgerente General, los Vicepresidentes, los Gerentes, los subgerentes y los Directivos, pueden considerarse como empleados por tiempo indefinido y beneficiarios de la Convención Colectiva, suscrita entre la empresa y el Sindicato de Trabajadores de la misma.

Con relación al tema consultado esta Procuraduría es del criterio que únicamente los Vicepresidentes, Gerentes de Área y Gerentes Corporativos contratados por la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., mediante contratos individuales de trabajo por tiempo indefinido, bajo la vigencia de la Convención Colectiva (2013-2016) y que al amparo de dicho acuerdo colectivo no se encontraban excluidos de su ámbito de aplicación, deben entenderse amparados por la Convención colectiva vigente (2017-2021), como es posible inferir de la Cláusula N°4 de ésta última y gozarán, por tanto, de los beneficios laborales en ella establecidos, siempre y cuando cumplan la obligación que establece el artículo 405 del Código de Trabajo, sobre el pago de la cuota sindical.

A continuación externamos las consideraciones y argumentos jurídicos que nos permiten arribar al criterio antes señalado:

La empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., es una sociedad anónima creada por el Estado, cuyo capital es cien por ciento estatal y cuyo objeto social es la administración del aeropuerto que lleva el mismo nombre. De conformidad con el artículo 1 del Texto Único de la Ley N°23 de 29 de enero de 2003, que dicta el marco regulatorio para la administración de aeropuertos y aeródromos de Panamá, esta sociedad se rige por dicha ley especial, la Ley N°32 de febrero de 1927 sobre sociedades anónimas y por el Código de Comercio.

Según se desprende del articulado de la citada Ley N° 23 de 2003, dependiendo de la manera como se vinculan los empleados de Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., existirán dos tipos de empleados: los nombrados por el Órgano Ejecutivo, que deben tomar posesión para poder ejercer sus respectivos cargos, que, como lo son el Gerente General, el Auditor Interno y el Subgerente General, a los que se refiere el artículo 7 de la Ley N°23 de 2003, como quedó modificado por el artículo 7 de la Ley N° 24 de 28 de octubre de 2014; y los otros, que se vinculan a la empresa en virtud de una relación de carácter laboral y que se rigen por el Código de Trabajo, a los cuales aluden el artículo 14, el numeral 6 del artículo 17 y el artículo 29 del Texto Único de la Ley N°23 de 2003.

En cuanto a los primeros, es decir, *el Gerente General y el Subgerente General*, el artículo 299 de la Constitución Política de la República, establece quienes son servidores públicos y, en ese sentido señala; que son “las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general los que perciban *remuneración* del Estado”.

La palabra “*remuneración*” empleada por la norma constitucional citada, se define como la acción y efecto de “remunerar”¹, vocablo que según el Diccionario de la Real Academia Española significa “recompensar o pagar”², de manera que en este sentido, son empleados públicos, además de los que son nombrados temporal o permanentemente en algunas de las dependencias descritas en dicho artículo, los que reciben pagos o salarios, por parte del Estado, *como contraprestación por servicios prestados bajo dependencia económica o subordinación jurídica*.

De conformidad con el artículo 302 constitucional, sus deberes y *derechos*, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la *Ley*.

En lo que respecta al mecanismo a través el cual se materializa su vinculación a la empresa y la duración de su cargo, el artículo 7 del Texto Único del Texto Único de la Ley N°23 de 2003, como quedó modificado por el artículo 7 de la Ley N°24 de 28 de octubre de 2014, dispone lo siguiente:

“Artículo 7. Las empresas administradoras de aeropuertos tendrán un *gerente general*, que será nombrado por el presidente de la República, para un período de cinco años, concurrente con el período presidencial.

Además contarán con un *auditor interno*, nombrado por el presidente(*sic*) de la República, por recomendación de la Junta Directiva, conforme a las políticas de personal de la respectiva sociedad anónima.

El Presidente de la República podrá nombrar un *subgerente general*, quien ejercerá su cargo para un período de cinco años, concurrente con el período presidencial.

¹ <https://dle.rae.es/?id=VvwhuIW>

² <https://dle.rae.es/?id=Vvy6HiR>

(...)" (Cursiva y negrilla del Despacho).

De acuerdo con la norma legal citada el *Gerente General y el Subgerente General*, serán **nombrados** por el Presidente de la República, **para un período de cinco años, concurrente con el período presidencial**; por lo que, en virtud de lo dispuesto en dicha norma legal, en concordancia con las normas constitucionales arriba indicadas, es claro que son **servidores públicos administrativos por período fijo**, cuyo régimen de *derechos*, obligaciones y prohibiciones, está regulado por la Ley (entiéndase, el Texto Único de la Ley N°23 de 2003 y, con carácter supletorio y el Texto Único de la Ley 9 de 1994 que establece y regula la carrera administrativa, supletoriamente) y cuya desvinculación se produce ordinariamente por el vencimiento natural de dicho término.

En el caso del auditor interno, es claro al tenor de la norma jurídica citada, que el mismo reviste el carácter de servidor público administrativo y que la ley no define de antemano que su cargo esté sujeto a un período fijo, por lo que debe entenderse que su estabilidad en el mismo, a falta de norma especial, está sujeta a las normas jurídicas aplicables a los servidores públicos en general, contenidas en la Constitución Política y el Texto Único de la Ley N° 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley N°23 de 2017.

Por otra parte están, como ya se ha señalado, los empleados que se vinculan a la empresa en virtud de una relación de carácter laboral y que se rigen por el Código de Trabajo; excerta legal que en su artículo 2, prevé la posibilidad de que la relación de trabajo de los empleados públicos se rija por dicho cuerpo normativo, en los términos siguientes:

“Artículo 2. Las disposiciones de este Código son de orden público y obligan a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional.

Los empleado públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto de este Código.”

Como se aprecia, el citado texto legal establece que los empleados públicos se rigen por las normas de la Carrera Administrativa, pero el legislador puede disponer cuándo éstos empleados se rigen por los preceptos establecidos en este Código, tal como ocurre con los empleados de Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. a los cuales aluden, tangencialmente, el artículo 14, el numeral 6 del artículo 17 y el artículo 29 del Texto Único del Texto Único de la Ley N°23 de 2003.

En lo que concierne a cuáles son los empleados de la empresa pública Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. cuya relación laboral está amparada por *la Convención Colectiva de Trabajo*, resulta preciso observar lo dispuesto por los artículos 404 y 405 del Código de Trabajo (este último, como quedó adicionado por el artículo 5 de la Ley N° 2 de 13 de enero de 1993), en concordancia con lo estipulado en la Cláusula N°4 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre Aeropuerto Internacional de Tocumen,

S.A. (AITSA) y la Unión de Trabajadores Aeroportuarios de Panamá (UTAP), para el período 2017-2021, que señalan lo siguiente:

“Artículo 404. Las cláusulas de la convención colectiva se aplicarán a todas las categorías de trabajadores que estén empleados en la o las empresas comprendidas por la convención colectiva, a menos que la convención prevea expresamente lo contrario.” (Resaltado del Despacho)

“Artículo 405. La convención colectiva se aplicará a todas las personas que trabajan, en las categorías comprendidas en la convención, en la empresa, negocio o establecimiento, aunque no sean miembros del sindicato.

Los trabajadores no sindicalizados que se beneficien de la convención colectiva estarán obligados, durante el plazo fijado en la convención colectiva, a pagar las cuotas ordinarias y extraordinarias acordadas por el sindicato y el empleador quedará obligado a descontárselas de sus salarios y entregarlas al sindicato, en la forma prevista en el artículo 373, aun cuando la proporción de sindicalizados no alcance la señalada en dicho artículo para la cotización obligatoria.” (Resaltado del Despacho)

“Cláusula No. 4. **Ámbito de Aplicación.**

La Convención Colectiva de Trabajo será de obligatorio cumplimiento para la EMPRESA y EL SINDICATO, y se aplicará a todos los trabajadores de LA EMPRESA, en todos los establecimientos y centros de trabajo de LA EMPRESA dentro del territorio nacional.

Estarán excluidos de la presente Convención Colectiva de Trabajo, aquellos TRABAJADORES contratados con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del presente documento, en las posiciones que a continuación se detallan:

- Gerente General
- Gerente de Auditoría Interna
- Vice Presidentes
- Gerentes de Área
- Gerentes Corporativos.” (Cursiva y resaltado del Despacho)

Si bien es cierto que, a primera vista, podría interpretarse que al tenor de las fuentes citadas, el *Gerente General* y el *Auditor Interno*, nombrados en sus cargos antes de entrar en vigor la Convención Colectiva de Trabajo (2017-2021), están amparados por la misma (toda vez que la Cláusula N°4 señala que quienes ocupen esas posiciones *con posterioridad a su entrada en vigencia* están *excluidos* de los efectos de la Convención); no lo es menos que también podría interpretarse válidamente que, dicha cláusula lo que hace es reafirmar que en el ejercicio de sus funciones estos servidores públicos no están regulados por dicho acuerdo colectivo (puesto que sus nombramientos son por período fijo) y, además, extiende a futuro dicha exclusión, a otras categorías de empleados de confianza (v.g., los Vicepresidentes, Gerentes de Área y Gerentes Corporativos), que sean contratados mediante contratos individuales de trabajo a partir de su entrada en vigencia.

En el caso específico del Subgerente General, posición no excluida expresamente de los efectos de la Convención Colectiva por la Cláusula N°4, antes citada, por tratarse de un servidor público por período fijo, no regido por la legislación laboral, es claro que dicho acuerdo colectivo no lo ampara.

Siendo ello así, los Vicepresidentes, Gerentes de Área y Gerentes Corporativos contratados por la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., bajo la vigencia de la Convención Colectiva de Trabajo anterior (2013-2016), que conforme a dicho acuerdo colectivo quedaron excluidos de su ámbito de aplicación, deben entenderse amparados por la Convención colectiva vigente (2017-2021) y gozarán en consecuencia de los beneficios laborales en él establecidos, siempre y cuando cumplan con lo señalado en el artículo 405 del Código de Trabajo, ya citado, que establece la obligación de los trabajadores no sindicalizados de pagar las cuotas ordinarias y extraordinarias que acuerde el sindicato.

Estos empleados, listados en el tercer párrafo de la Cláusula N°4 de la Convención, anteriormente citada, son aquellos que de conformidad con la Cláusula N°6 de ese mismo acuerdo, en concordancia con el artículo 84 del Código de Trabajo, se enmarcan dentro de la categoría de *“representantes del empleador y trabajadores de confianza”*, los cuales, al tenor de dicha estipulación contractual ejecutan servicios de dirección, fiscalización o representación de la empresa, cuando sean de carácter general dentro del giro normal de actividades de la misma.

En lo que toca a los miembros de la Junta Directiva de la empresa estatal Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., los artículos 5 y 6 del Texto Único de la Ley N°23 de 2003 (este último, como quedó modificado por la Ley N°24 de 2014), disponen lo siguiente:

“Artículo 5. La Junta Directiva estará compuesta por siete miembros designados por el Órgano Ejecutivo, así:

1. Cuatro directores, los cuales ejercerán los cargos de dignatarios de la sociedad.
2. Un director escogido de una terna presentada por las asociaciones de aerolíneas.
3. Un director escogido de una terna presentada por los comerciantes del aeropuerto correspondiente.
4. Un director escogido de una terna presentada por los trabajadores del aeropuerto correspondiente.

Para la designación inicial, el Órgano Ejecutivo nombrará tres directores que ejercerán su cargo por un período de tres años; dos directores que ejercerán su cargo por un período de seis años y dos directores que ejercerán su cargo por un período de nueve años. Al vencimiento de los períodos iniciales, todo nombramiento de los directores se hará por un período de siete años.

El Gerente General y el Contralor General de la República o quien él designe, asistirán a las reuniones de junta Directiva con derecho a voz.” (Negrilla del Despacho).

“**Artículo 6.** Los miembros de la Junta Directiva que ocupen el cargo de dignatario de la sociedad serán designados de la siguiente manera:

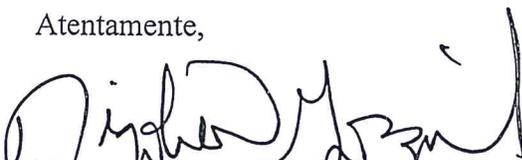
1. Un director que ocupará el cargo de presidente de la sociedad.
2. Un director que ocupará el cargo de vicepresidente de la sociedad.
3. Un director que ocupará el cargo de secretario de la sociedad.
4. Un director que ocupará el cargo de tesorero de la sociedad.

Los directores serán designados para un período de cinco años, concurrente con el período presidencial.” (Modificado por el artículo 6 de la Ley 14 de 2014) (Negrilla del Despacho).

Como es posible advertir, de conformidad con las normas jurídicas citadas los miembros de la Junta Directiva de la empresa estatal Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., **ejercen una función pública por un período de cinco años, concurrente con el período presidencial** a cambio de lo cual tienen derecho a percibir una “dieta”, como estipendio por su asistencia a las sesiones de dicho órgano de deliberación y decisión, mismo que al tenor del artículo 13 de la citada Ley N°23 de 2003, se fijará de acuerdo con lo normado en los estatutos de la sociedad. Ello, en modo alguno los convierte en empleados públicos amparados por el Derecho Laboral o regidos por la Convención Colectiva de Trabajo.

En consecuencia, damos respuesta a la interrogante planteada señalando que, en la opinión de esta Procuraduría, solamente aquellos Vicepresidentes y Gerentes, de área o corporativos, contratados por la empresa Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., mediante contrato individual de trabajo por tiempo indefinido, bajo la vigencia de la Convención Colectiva de Trabajo anterior (2013-2016), que al amparo de dicho acuerdo colectivo no se encontraban excluidos de su ámbito de aplicación, deben entenderse amparados por la Convención colectiva vigente (2017-2021), conforme se desprende de la Cláusula N° 4 de éste último y gozarán en consecuencia de los beneficios laborales en él establecidos, siempre y cuando cumplan la obligación que establece el artículo 405 del Código de Trabajo, sobre el pago de la cuota sindical.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración.



RGM/dc

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*