

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO  
PROCURADURÍA DE LA  
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 842

Panamá, 31 de octubre de 2007

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**Concepto de la  
Procuraduría de  
la Administración.**

Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Emeterio Morales Blanco, en representación de la **Organización Sindical de Empleados Canaleros**, contra algunas frases contenidas en el **artículo primero y el artículo tercero del acuerdo 125 de 22 de diciembre de 2006** que modifican los artículos 92 y 96 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá.

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudimos ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Disposiciones acusadas de inconstitucional.**

La parte actora solicita que se declaren inconstitucionales algunas frases contenidas en los artículos primero y tercero del acuerdo 125 de 22 de diciembre de 2006, que a su vez modifican los artículos 92 y 96 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de

Panamá, cuyos textos se leen en las fojas 45 a 48 del expediente judicial.

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas.**

La parte demandante aduce la infracción de los artículos 19, 71 y 322 de la Constitución Política de la República. (Cfr. fojas 6 a 10 del expediente judicial).

**III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho observa que la parte actora manifiesta que la frase "adicionar un escalón en cada grado de cada una de las categorías salariales", contenida en el artículo primero del acuerdo 125 de 22 de diciembre de 2006, mediante el cual se modificó el artículo 92 del Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal, infringe el artículo 71 de la Constitución Política de la República que dispone que son nulas y, por lo tanto, no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo o en otro pacto cualquiera, las estipulaciones que impliquen renuncia, disminución, adulteración o dejación de algún derecho reconocido a favor del trabajador. (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

A juicio de la organización demandante, la referida frase crea una adulteración en los derechos reconocidos constitucionalmente a los trabajadores de la mencionada institución, que consiste en la rebaja del 15% del salario básico en cada grado de cada una de las categorías salariales, por lo que considera que tales estipulaciones son nulas, porque crean inseguridad jurídica a los trabajadores

de la Autoridad del Canal de Panamá y los coloca en estado de indefensión. (Cfr. foja 6 del expediente judicial).

Por otra parte, la demandante plantea que la frase acusada del artículo primero, ya citada, y el artículo tercero del acuerdo 125 de 22 de diciembre de 2006 igualmente infringen el artículo 322 de la Constitución Política de la República, que dispone que 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. (Cfr. fojas 7 y 9 del expediente judicial).

De acuerdo con el criterio de la accionante, no es posible alterar las condiciones de trabajo y los derechos laborales que existían al 31 de diciembre de 1999, máxime cuando a esa fecha no existía un escalón 0 en el que únicamente se devengaría el 85% del salario básico del primer escalón del grado correspondiente a la categoría salarial aplicable a todo empleado que ingresara por primera vez al régimen laboral de la Autoridad, sujeto a un programa de inducción y desarrollo laboral de 1 año para poder avanzar al escalón 1 y obtener un salario básico para el grado correspondiente. (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

Añade la recurrente que la frase acusada modificó el plan general de empleo con las condiciones y los derechos que existían en diciembre de 1999, cuya integridad está garantizada mediante el artículo 322 de la Constitución

Política de la República. (Cfr. foja 7 del expediente judicial).

La accionante plantea, además, que el artículo tercero del acuerdo 125 de 2006, que modifica el artículo 96 del mencionado Reglamento de Administración de Personal, también infringe el artículo 322 constitucional, porque introduce una nueva modalidad en el plan general de empleo distinta a la que existía en el año 1999, habida cuenta que las modificaciones incluidas en la norma acusada obligan a las personas contratadas por primera vez, de manera temporal o permanente, a someterse a un programa de inducción y desarrollo laboral por el período de 1 año, como requisito previo para avanzar al siguiente escalón. (Cfr. foja 9 del expediente judicial).

Con relación a estos cargos de inconstitucionalidad, este Despacho es del criterio que no le asiste la razón a la organización demandante al señalar la infracción del artículo 71 del Texto Constitucional, porque en el proceso bajo análisis no nos encontramos ante un pacto o una estipulación, ya que de acuerdo con lo indicado por Guillermo Cabanellas en su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, un pacto es un “acuerdo obligatorio de voluntades”, mientras que una estipulación consiste en una “cláusula de cualquier acto o negocio jurídico; ya sea un tratado, testamento o contrato”. (Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, Tomo III, página 592 y Tomo VI, página 5).

Lo regulado en el acuerdo 125 de 2006 constituyen políticas administrativas adoptadas por la Autoridad del

Canal de Panamá para asegurar la competitividad y el desarrollo de su recurso humano, tendientes a garantizar que éste funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable, motivo por el cual no le es aplicable lo dispuesto en el artículo 71 constitucional invocado por la recurrente.

A juicio de este Despacho, el Pleno de ese alto Tribunal debe tomar en consideración que la Autoridad del Canal de Panamá está debidamente autorizada por el artículo 4 de la ley 19 de 11 de junio de 1997 para llevar a efecto las actividades relativas a la operación, la administración, el funcionamiento, la conservación, el mantenimiento, el mejoramiento y la modernización del referido canal, así como actividades y servicios conexos conforme a las normas constitucionales y legales vigentes. (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

En ese orden de ideas, observamos que el numeral 2 del artículo 85 de la mencionada ley establece que la Autoridad garantizará la clasificación de puestos de acuerdo con la complejidad de las funciones y la responsabilidad del cargo, así como las remuneraciones determinadas por tablas salariales de acuerdo con dicha clasificación, con el propósito de promover la capacidad, la estabilidad y la productividad del personal requerido para el funcionamiento del Canal de Panamá. (Cfr. foja 67 del expediente judicial).

En adición a lo antes indicado, el numeral 10 del artículo 18 de la referida ley 19 de 1997 establece que corresponde a la junta directiva de la Autoridad la facultad de adoptar las políticas administrativas que promuevan y

aseguren la competitividad, la rentabilidad del canal y el desarrollo de su recurso humano; mientras que el numeral 5a de ese mismo artículo dispone que a ese organismo también le compete aprobar los reglamentos que estime necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización de la ruta interoceánica, entre ellos, el reglamento que regule, entre otras cosas, las escalas salariales, el sistema de clasificación de puestos, las sanciones, así como las medidas y procedimientos disciplinarios. (Cfr. foja 55 del expediente judicial).

Tales normas le sirvieron de fundamento a la junta directiva de la Autoridad del Canal de Panamá para dictar el Reglamento de Administración de Personal contenido en el acuerdo 21 de 15 de julio de 1999, el cual establece en su artículo 92 las categorías salariales, los niveles, los grados y los escalones dentro de cada grado, a los que se les fijarán los salarios. A su vez, el artículo 94 indica que al contratar a un empleado se pagará el salario mínimo correspondiente al puesto, excepto en los casos previstos por la propia disposición reglamentaria. (Cfr. fojas 23 y 24 del expediente judicial).

Según se indica en la parte motiva del acuerdo 125 de 2006, la junta directiva de la Autoridad estimó necesario modificar el Reglamento de Administración de Personal de la entidad, con el propósito de establecer un programa por espacio de un año para toda persona contratada por primera vez, de forma temporal o permanente, con excepción de los prácticos del canal y los asistentes estudiantiles, con el

fin de poder brindarles una adecuada inducción y desarrollo laboral, según el cual la persona debe ser contratada en un nivel de remuneración salarial del 85% del salario básico del primer escalón del grado correspondiente a la categoría salarial en que se encuentre, y para que los trabajadores temporales contratados por un término mayor de 1 año para proyectos o asignaciones que tengan establecida una duración mayor de 1 año, puedan avanzar de escalón luego de cumplido el período de inducción y desarrollo laboral. (Cfr. el reverso de la foja 41ª del expediente judicial).

A juicio de esta Procuraduría, lo anterior hace evidente que lo dispuesto en la frase "adicionar un escalón en cada grado de cada una de las categorías salariales", incluida en el artículo primero del acuerdo 125 de 2006, no infringe lo establecido en el artículo 71 del Texto Constitucional, habida cuenta que a los trabajadores que sean contratados por primera vez de forma temporal o permanente no se les está disminuyendo o adulterando ningún derecho al someterlos a un programa de inducción y desarrollo laboral durante el plazo de 1 año, ya que los mismos deben cumplir con ese requisito para poder avanzar al siguiente grado en la categoría salarial que les corresponda y, mientras ello no suceda, el trabajador sólo tiene una mera expectativa de derecho; es decir, la posibilidad de la futura adquisición de un derecho y no un derecho adquirido.

El artículo tercero y la frase acusada, que está contenida en el artículo primero del acuerdo 125 de 2006, no infringen lo dispuesto en el artículo 322 constitucional, ya

que dicha norma establece que el Plan General de Empleo establecerá como mínimo las condiciones y derechos laborales existentes al 31 de diciembre de 1999, lo que no excluye la posibilidad de garantizar una adecuada inducción y desarrollo laboral para todo el personal que sea contratado por primera vez en la Autoridad del Canal de Panamá, en forma temporal o permanente, ya que ello constituye una política administrativa tendiente a promover y a asegurar la competitividad del recurso humano que labora en la institución.

En otro orden de ideas, la parte actora indica que la frase "con excepción de la categoría especial de los prácticos y la categoría especial miscelánea de asistente estudiantil", inserta en el artículo primero del acuerdo 125 de 2006, infringe el artículo 19 de la Constitución Política de la República que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

De acuerdo con el criterio de la accionante, no cabe duda que la frase acusada infringe el derecho a la igualdad contenido en el artículo 19 constitucional, ya que crea un fuero o un privilegio a favor de la categoría especial de los prácticos y la categoría especial miscelánea de asistente estudiantil. (Cfr. foja 8 del expediente judicial).

Respecto a este cargo de inconstitucionalidad, este Despacho considera que a los prácticos que laboran en la entidad no se les está beneficiando con ningún fuero o privilegio, habida cuenta que en la sección 31 del artículo

17 de la Convención Colectiva que los rige, se contemplan dos niveles de formación que son los prácticos en preparación y los prácticos en adiestramiento, lo que indica que estos profesionales ya cuentan con períodos destinados a su desarrollo laboral, lo que les permite devengar un salario acorde a dicho estatus, motivo por el cual no era necesario incluirlos en el texto del acuerdo 125 de 22 de diciembre de 2006.

Es importante agregar que la mencionada Convención Colectiva de los Prácticos que laboran en el Canal de Panamá fue suscrita el 29 de diciembre de 1999, y que su vigencia fue renovada hasta el 6 de enero de 2008.

Por otra parte, los asistentes estudiantiles tampoco se encuentran en una posición de fuero o un privilegio, porque los que ocupan esta categoría son estudiantes que provienen de instituciones educativas a los que se les permiten hacer sus prácticas en la entidad, mediante los programas de contratación temporal y práctica profesional. Estos programas se dividen de la siguiente manera:

❖ Programa de ayudante estudiantil, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo socio económico del país al brindarle la oportunidad a los estudiantes para que adquieran conocimientos sobre la administración y operación del Canal de Panamá, mientras obtienen experiencia práctica en un ambiente óptimo para su adiestramiento y desarrollo profesional, y a cambio se les otorga un salario. Este programa le permite a la entidad desarrollar una bolsa de trabajo con buenos

prospectos para una contratación futura y permite cubrir necesidades temporales de personal por encontrarse en período de vacaciones y por cargas adicionales de trabajo.

❖ Programa de ayudante estudiantil para el período de vacaciones, que está abierto a estudiantes universitarios que estén matriculados a tiempo completo y que no se estén graduando al final del año lectivo, así como a estudiantes graduandos de escuelas secundarias, estos últimos dependiendo de las necesidades del servicio. Durante el período de empleo, los estudiantes trabajan generalmente en un horario de tiempo completo por un período de 89 días y son remunerados por el desempeño de funciones técnicas, de oficina, manuales o recreativos donde aplican conocimientos adquiridos a través de sus estudios.

❖ Programa de ayudante estudiantil de todo el año, en el que participan estudiantes universitarios quienes estén matriculados a tiempo completo, los cuales laboran con un horario de tiempo parcial que generalmente consiste en 20 horas por semana durante el año lectivo, ello con el fin de evitar que sus estudios e índice académico se vean perjudicados al asistir a clases bajo un horario de tiempo completo mientras trabajan.

❖ Programa de práctica profesional, dirigido a estudiantes graduandos de escuelas secundarias o a estudiantes de un nivel superior de realizar sus prácticas profesionales en esa entidad. Esta oportunidad

requiere que la práctica profesional sea un requisito del plan de estudios y que institución en la cual están matriculados la solicite por escrito.

Lo indicado evidencia que la categoría especial miscelánea de asistente estudiantil no requiere del período de inducción y desarrollo laboral que se le exige a los contratados por primera vez, de manera temporal o permanente, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo 125 de 2006.

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO SON INCONSTITUCIONALES el artículo tercero ni las frases “un escalón en cada grado de cada una de las categorías salariales” y “con excepción de la categoría especial de los prácticos y la categoría especial miscelánea de asistente estudiantil” contenidas en el artículo primero del acuerdo 125 de 22 de diciembre de 2006.

**De la Honorable Magistrada Presidenta,**

Nelson Rojas Avila  
**Procurador de la Administración, Encargado**

Manuel A. Bernal H.  
**Secretario General, Encargado**

NRA/5/iv