



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 23 de enero de 2020
C-006-20

Ingeniero
Carlos Mosquera Castillo
Gerente General
Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (ETESA)
Ciudad.-

Ref.: Condición de los trabajadores de ETESA (Servidores públicos o trabajadores de la empresa privada)

Señor Gerente General:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales como Asesores de los servidores de la administración pública, nos permitimos dar respuesta a la consulta elevada mediante Nota **ETE-DAL-110-2019 de 18 de diciembre de 2019**, en los siguientes términos:

“... ¿Los trabajadores de la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A., son considerados servidores públicos teniendo en cuenta el contenido de la Ley 9 de 1994 ‘Por la cual se establece y regula la carrera administrativa’. Ya que la Ley 6 de 1997 ‘Por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad’ supedita la relación laboral de los trabajadores de ETESA al Código de Trabajo.”

En relación al tema objeto de su consulta, debo expresarle que esta Procuraduría se ha pronunciado anteriormente en una materia similar a la que se nos plantea al responder las consultas interpuestas por la Junta Directiva del Metro de Panamá, S.A., y el Gerente General de la Empresa Nacional de Autopista, S.A., a través de las notas C-055-15 de 24 de junio de 2015¹ y C-017-17 de 9 de febrero de 2017², respectivamente.

En este sentido, me permito indicarle que al analizar el artículo 299 de la Constitución Política de la República de Panamá y la naturaleza jurídica de la Empresa de Transmisión

¹ Respecto a la Nota C-055-15 remitida al Metro de Panamá, S.A., esta Procuraduría señaló entre otros aspectos lo siguiente: “...si Metro de Panamá S.A. es una empresa pública, por consecuencia lógica los empleados que desempeñan funciones para ella en condiciones de dependencia económica y subordinación jurídica, son servidores públicos, aun cuando la propia ley que autorizó su constitución establezca que la misma se regirá por la Ley 32 de 1927, sobre sociedades anónimas, y las normas del Código de Comercio...”

² En cuanto a la Nota C-017-17 dirigida a la Empresa Nacional de Autopista, S.A., este Despacho manifestó entre otros aspectos que: “...los que reciben remuneración, pagos de salario, de ENA, como contraprestación por los servicios prestados bajo dependencia económica o subordinación jurídica, en realidad los están recibiendo del Estado, por conducto de esa empresa pública, enmarcándose así en el supuesto del artículo 299 de la Constitución.”

Eléctrica, S.A., en adelante ETESA, como empresa pública, esta Procuraduría es de la opinión que sus empleados **son servidores públicos**, aun cuando se rijan por el Código de Trabajo.

Fundamentos Jurídicos de la Procuraduría de la Administración.

El referido artículo 299 de la Constitución que guarda relación con las disposiciones fundamentales de los servidores públicos, establece quiénes son servidores públicos al señalar que son *“las personas nombradas temporal o permanente en cargo del Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general los que perciban remuneración del Estado”*. (Resalta el Despacho)

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

La norma constitucional aludida utiliza la expresión *“Estado”* en sentido amplio, como una organización y unidad jurídica, haciendo referencia al gobierno central, las instituciones descentralizadas, las empresas públicas, los intermediarios financieros, las corporaciones y proyectos de desarrollo y los municipios, tal como aparece en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público (*actualizado*), aprobado por la Resolución MEF-RES-2019-819 de 29 de marzo de 2018, por el Ministerio de Economía y Finanzas, en la cual se define a las empresas públicas de la siguiente manera:

“... aquellas entidades que **dentro del Sector Público** se encargan de producir, vender o comercializar bienes y servicios en gran escala.

Estas empresas pueden fijar sus costos más bajo que el costo total de producción, o seguir políticas para bienestar del productor consumidor.

Las empresas públicas tienen patrimonio propio y plena capacidad jurídica para contraer compromisos con terceros, pudiendo decirse que **la aprobación de su presupuesto y la fiscalización de la Contraloría General de la República son los únicos vínculos con la administración financiera del Estado.**

...

Finalmente, el límite entre el sector público y el privado se definió en términos de propiedad de la empresa. En tal sentido se considera que las entidades públicas o los entes privados son propietarios de una empresa si poseen la mayoría de las acciones u otras formas de participación en el capital o en los activos netos de la empresa.”(Lo resaltado es del Despacho)

En este orden de ideas, si se analiza la naturaleza de ETESA, a la luz del Texto Único de la Ley N° 6 de 3 de febrero de 1997, “Que dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad” y mediante la cual se autorizó la creación de esta sociedad³, veremos que reúne todos los requisitos de una empresa pública, puesto que:

- a) El Estado es el propietario de la totalidad de las acciones;
- b) Está destinada a cumplir un servicio público;
- c) Tiene capacidad jurídica para ejercer derechos y contraer obligaciones con terceros;
- d) Posee patrimonio propio y autonomía en su régimen interno;
- e) Su presupuesto es aprobado mediante ley;
- f) Está sujeta a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

Dadas las condiciones que anteceden, si ETESA es una empresa pública, por consecuencia lógica los empleados que desempeñan funciones para ella en condiciones de dependencia económica y subordinación jurídica, son servidores públicos, aun cuando la propia Ley que autorizó su constitución establezca que la misma se regirá por la Ley N° 32 de 1927, sobre sociedades anónimas y por el Código de Comercio.

Resulta evidente, que aunque las relaciones de trabajo entre personas jurídicas de derecho privado y sus trabajadores generalmente se rigen por las normas del Código de Trabajo, el mismo prevé la posibilidad de que los empleados públicos también se rijan por el mismo, de la siguiente manera:

“**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 empleados 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 en este Código.”** *(Lo resaltado es del Despacho)*

Como puede observarse, el Código de Trabajo establece que los empleados públicos se rigen por las normas de Carrera Administrativa, sin embargo el legislador puede disponer cuándo éstos se regirán por los preceptos establecidos en dicho Código, tal como ocurre en el caso que nos atañe.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que el artículo 166 determina expresamente que “...El Reglamento Interno de Trabajo vigente a la promulgación de esta Ley y la Ley 8 de 1975 continuarán rigiendo las relaciones laborales de estos trabajadores hasta la firma de la convención colectiva o la venta de las acciones de la empresa a que se refiere el artículo 35 de esta Ley, lo que ocurra primero, **a partir de lo cual se aplicará el Código de Trabajo.”**

³ Cfr. Artículo 14 del Texto Único de la Ley N° 6 de 1997.

Así pues, deriva de los planteamientos anteriores, que aquellos que reciben remuneración, y pagos de salario de ETESA, como contraprestación por los servicios prestados bajo dependencia económica o subordinación jurídica, en realidad los están recibiendo del Estado, por conducto de dicha empresa pública, enmarcándose así en el supuesto del artículo 299 de nuestra Constitución Política.

Por lo tanto, este Despacho es del criterio que los empleados de ETESA **son servidores públicos**, aun cuando se rijan por el Código de Trabajo.

Atentamente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/mabc



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**