



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de mayo de 2011.
C-27-11.

Su Excelencia
Alma L. Cortés
Ministra de Trabajo y
Desarrollo Laboral
E. S. D.

Señora Ministra:

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de dar respuesta a la nota en la cual solicita a esta Procuraduría su opinión en relación con “ la obligación de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), en cuanto al pago del Fondo de Seguridad Ocupacional, Salud e Higiene en el Trabajo en la Industria de la Construcción que deben depositar las empresas constructoras que construyen en el tercer juego de esclusas (sic) del Canal ”.

Si bien, de acuerdo a la Constitución Política, le corresponde al Estado regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y seguridad que deban reunir los lugares de trabajo, y al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) dictar las normas para proteger eficazmente la vida, la salud y la seguridad de los trabajadores; normas que en el ámbito de la construcción regula el Decreto Ejecutivo 15 de 3 de julio de 2007, no es menos cierto que de acuerdo con la Constitución y la ley, la Autoridad del Canal de Panamá goza de autonomía e independencia para regular y fiscalizar el cumplimiento de las normas de salud, higiene y seguridad en los casos de las obras de ampliación del Canal de Panamá y la construcción de un tercer juego de esclusas.

En efecto, el artículo 316 de la Constitución Política crea la Autoridad del Canal de Panamá como una persona jurídica autónoma de Derecho Público a la que le corresponde privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas.

Entre las facultades y atribuciones que el numeral 6 del artículo 319 de la Constitución Política le confiere a la Junta Directiva de la ACP, está la de “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

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

Canal ...". En el ámbito laboral, la Constitución Política en sus artículos 322 y 323 sujeta a un régimen especial laboral a la ACP y la autoriza para reglamentar esta materia.

Concordantes con las normas constitucionales citadas, el literal m del numeral 5 del artículo 18 de la ley 19 de 11 de junio de 1997, por la que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, confiere a su Junta Directiva la función de aprobar los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del Canal, que incluye "dictar los reglamentos de sanidad, salubridad, seguridad, relacionados con el tránsito de naves y las áreas reservadas para la operación del Canal".

Consecuente con el ordenamiento jurídico citado, el artículo 15 del Decreto Ejecutivo No.15 de 3 de julio de 2007 que adopta medidas de urgencia en la industria de la construcción, dispone que "en los casos de las obras de la ampliación y construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá se seguirán las reglamentaciones que sobre seguridad ocupacional, salud e higiene en el trabajo tiene establecida la Autoridad del Canal de Panamá y en el desarrollo de la obra habrá una completa coordinación sobre esta materia con la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral".

La coordinación a que se refiere el párrafo anterior, fue regulada mediante un Acuerdo de Entendimiento celebrado entre la Autoridad del Canal de Panamá y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, suscrito en mayo de 1999, en el que según el artículo quinto, literal c, el MITRADEL se obliga a crear la Dirección Regional de Trabajo y Desarrollo Laboral para la ampliación del Canal de Panamá, mediante el tercer juego de esclusas, con jurisdicción sobre los trabajadores que presten sus servicios a los contratistas de la ACP que participen en las obras de ampliación del Canal de Panamá y a sus subcontratistas, para "prestar el servicio de inspección de las condiciones laborales en el área que se realizan los trabajos de ampliación del Canal de Panamá, cumpliendo con las normas de seguridad establecidas por la ACP en el sitio de las obras". Aunado a lo anterior, el artículo octavo dispone que, sin perjuicio de que los funcionarios del MITRADEL están sujetos a las disposiciones contenidas en el Reglamento Interno del Ministerio y la ley de Carrera Administrativa, éstos deberán cumplir con todos los Reglamentos vigentes de la ACP y en el sitio de la obra.

Como es posible apreciar, de conformidad con las normas constitucionales y legales citadas las obras de ampliación y construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá están sujetas a las reglamentaciones establecidas por la ACP, por lo que los contratistas de dichas obras quedan sometidos a las mismas, entre las que se encuentran las reglamentaciones que sobre seguridad ocupacional, salud e higiene en el trabajo tiene establecidas la Autoridad del Canal de Panamá.

Al tener las normas jurídicas relativas al Canal el carácter de normas especiales, algunas con rango constitucional, tienen preeminencia sobre las demás normas laborales ordinarias, situación que reconoce de manera expresa el artículo 15 del decreto ejecutivo 15 de 2007 que a la letra dice:

“**Artículo 15.** En los casos de las obras de ampliación y construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá, **se seguirán las reglamentaciones que sobre Seguridad Ocupacional, Salud e Higiene en el Trabajo tiene establecida la Autoridad del Canal de Panamá** y en el desarrollo de la obra habrá una completa coordinación sobre esa materia con la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral” (resaltado nuestro).

En atención a las consideraciones antes expuestas, doy respuesta al tema objeto de su consulta, indicando que conforme al criterio de esta Procuraduría, las empresas contratistas que participan en las obras de construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá, ni la propia Autoridad del Canal de Panamá, en su condición de promotora de dicha obra, están sujetas al pago del Fondo de Seguridad Ocupacional previsto por el Decreto Ejecutivo 15 de 3 de julio de 2007.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi consideración y aprecio.

Atentamente,

Oscar Ceville

Procurador de la Administración

OC/au.

