

, 22 de septiembre de 1987.

Su Excelencia
Rogelio O. Dumanoir J.
Ministro de Obras Públicas
E. S. D.

Señor Ministro:

Doy respuesta a su atenta comunicación N9894-M, de 3 de septiembre, en la cual se sirvió formularme consulta relativa a los empleados del Ministerio a su digno cargo que trabajan en las labores de mantenimiento del Puente de las Américas.

Las preguntas que tuvo a bien plantear son las siguientes:

"Existe algún tipo de reglamentación especial derivada de los tratados Torrijos-Carter, en materia laboral que se aplica a los empleados encargados del mantenimiento del Puente de las Américas'?"

En caso afirmativo cuál es el contenido del mismo?

Igualmente, quisieramos conocer el criterio de su despacho sobre el derecho que asiste a estos Servidores Públicos en materia de licencia por enfermedad y en materia de vacaciones."

Nos parece que para absolver estas interrogantes, debemos partir del hecho de que los empleados que trabajan en el mantenimiento en el Puente de las Américas son servidores públicos. Ello es así debido a que los mismos forman parte del Ministerio de Obras Públicas, que es una dependencia del Organó Ejecutivo, circunstancia que amolda con la definición que al efecto suministra el artículo 294 de la Constitución Política:

"Artículo 294: Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Organó Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas y semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado."

Sin embargo, no cabe duda de que los referidos empleados presentan ciertas peculiaridades en cuanto a su situación. En efecto, tal como usted lo señala, "en el año de 1980", a raíz de la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, aquéllos fueron incorporados al citado Ministerio, debido a que la República de Panamá asumió las labores de mantenimiento del referido puente, que antes prestó la Compañía del Canal de Panamá.

Con relación a su primera interrogante, debemos señalar que en investigación realizada, no hemos encontrado ningún instrumento jurídico que establezca una regulación especial derivada de los Tratados Torrijos-Carter, "en materia laboral", aplicable a los citados servidores públicos.

El numeral 7 del Artículo X de dicho Tratado, sobre "Empleo de la Comisión del Canal de Panamá", en lo pertinente establece:

"7.-.....
De igual modo, las personas previamente empleadas en actividades cuya responsabilidad asume la República de Panamá a consecuencia del presente tratado, continuarán siendo empleadas, en la medida de lo posible, por la República de Panamá. La República de Panamá garantizará, en la medida de lo posible, que los términos y condiciones de empleo aplicables al personal empleado en las actividades cuya responsabilidad asuma no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigencia de este tratado....".

De la estipulación transcrita se desprende en forma clara que la única obligación que asumió la República de Panamá en cuanto a las personas que trabajan en actividades cuya responsabilidad adquiriría nuestro país, fue que, "en la medida de lo posible", los términos y condiciones de empleo aplicables a ese personal no fueran menos favorables que las vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado.

La estipulación anterior no crea un régimen jurídico especial para los mencionados servidores públicos, puesto que lo único que garantiza es que -"en la medida de lo posible"- las condiciones aplicables no sean menos favorables a las que tenían antes de la entrada en vigencia del Tratado.

Repárese en el hecho de que esa estipulación condiciona

la obligación del Estado panameño a que, "en la medida de lo posible", cumpliría con esas obligaciones, lo que supone una condición de gran flexibilidad, que desde luego no constituye una norma imperativa.

A nuestro juicio, la obligación del Estado panameño no supone dictar o aplicar un régimen jurídico especial para los citados servidores públicos, porque podría ocurrir (incluso) que el régimen aplicable a otros funcionarios de obras públicas conceda beneficios que no desmejoren las condiciones de trabajo que antes tenían los primeros.

Es de interés, para efecto de lo que se acaba de expresar, transcribir el contenido del Oficio DVM N°005, de 22 de enero de 1987, en el que el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. José María Cabrera Arjona, absolvió consulta sobre este tema:

"Señor Ministro:

Tengo el honor de avisar recibo de su atenta nota N°64-M, de esta misma fecha, mediante la cual solicita la opinión de este despacho sobre la relación que guarda la solicitud de aumentos salariales formulada por los empleados encargados del mantenimiento del Puente de las Américas con las obligaciones asumidas por la República de Panamá en el Tratado del Canal de Panamá de 1977 (Torrijos-Carter).

La situación a que Vuestra Excelencia se refiere se encuentra comprendida en el párrafo 7 del Artículo X del Tratado del Canal de Panamá de 1977, que en la parte pertinente, dice textualmente:

'7...las personas previamente empleadas en actividades cuya responsabilidad asume la República de Panamá a consecuencia del presente Tratado, continuarán siendo empleadas, en la medida de lo posible por la República de Panamá. La República de Panamá garantizará, en la medida de lo posible, que los términos y condiciones de empleo aplicables al personal empleado en las actividades cuya responsabilidad asuma no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes

de la entrada en vigor de este Tratado.
(El subrayado es nuestro).

Como puede observar Vuestra Excelencia, la disposición arriba citada establecía para la República de Panamá dos (2) compromisos claramente determinados:

a) El primero es el de emplear a las personas previamente empleadas en las actividades que Panamá asumió y que anteriormente fueran ejecutadas por los Estados Unidos;

b) el segundo es el de garantizar que los términos y las condiciones de empleo aplicables al personal empleado en las actividades que asumió no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor del Tratado del Canal.

No obstante el hecho incuestionable de que estos dos compromisos en el campo laboral se estipularon condicionándolos a la medida de las posibilidades que estuvieran al alcance de la República de Panamá, el Gobierno Nacional los ha cumplido plenamente con los trabajadores que asumiera el 12 de octubre de 1979, en particular con el personal empleado en el mantenimiento del Puente de las Américas, no sólo otorgándoles empleo con carácter permanentemente sino también mejorándoles los términos y condiciones de empleo aplicados por los Estados Unidos inmediatamente antes de la entrada en vigor del Tratado del Canal de Panamá.

Sobre este último aspecto, del respeto a los términos y condiciones de empleo, debo insistir enfáticamente que bajo ninguna consideración pueden atenderse o interpretarse como correlacionados o 'indexados' a las acciones posteriores del Gobierno de los Estados Unidos o de sus agencias en esta materia. La disposición expresa del Tratado se refiere a 'los términos y condiciones de empleo vigentes inmediatamente antes de la entra da en vigor' y no a las vigentes o aplicables después. Alegar lo contrario sería

tanto como afirmar que un acto soberano de la República de Panamá, como es el de fijar el salario y otras compensaciones de los servidores públicos del Estado panameño, estaría sujeto a determinaciones de un gobierno extranjero, lo cual es inadmisibles puesto que, en los Tratados Torrijos-Carter, no se contempla semejante sujeción."

- o - o -

Por otro lado, es de señalada importancia indicar que la estipulación del Tratado Torrijos-Carter que se ha venido comentando es de carácter temporal, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque con arreglo al numeral 2 del artículo II del mismo, su vigencia expira el 31 de diciembre de 1999; y, en segundo lugar, el texto de la misma estipulación tiende a garantizarle condiciones a las personas que ya estaban laborando en las mencionadas actividades al momento de entrar en vigencia dicho Tratado.

Sumado a lo anterior, es una realidad que por virtud de varias estipulaciones del mismo Tratado (artículo IX) es la legislación panameña la que se aplica en el Área del Canal y los mecanismos que se instituyen tienden a lograr la total reversión al Estado panameño de todas las actividades canaleras que antes desarrollaron los Estados Unidos de América.

Nos parece, por tanto, que una recta interpretación de la estipulación en referencia no conduce a la necesidad de emitir un régimen especial en el supuesto indicado.

Por tanto, pensamos que el derecho a vacaciones y el de licencia que corresponden a los servidores públicos mencionados deben ser aquellos que, "en la medida de lo posible", se les concedían al momento de entrar en vigencia el Tratado del Canal de Panamá, conforme a lo establecido en el numeral 7 del artículo X mencionado. En este orden de ideas me parece apropiado el criterio que externó el Lic. Gabriel Martínez, Director Jurídico del Ministerio a su digno cargo, en la Nota N°416-DJ fechada 8 del corriente, con la salvedad de que si la Compañía del Canal les permitía deducir del número de horas de licencia acumuladas al año los permisos personales por razones de trabajo, que fueran aprobados por sus superiores, pienso que ello debería mantenerse. Estimo que ello entra dentro de la recta interpretación de la referida estipulación del Tratado.

Del señor Ministro, con nuestra consideración y aprecio.

Atentamente,

Olmedo Sanjur G.

PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.