

29 de agosto de 1995.

Tratados Torrijos-Carter se les ajuste nuevamente el salario de acuerdo con la solicitud que hicieron.

2. De ser cierto, que escala debemos utilizar y que criterios, tomando en cuenta que los seis (6) trabajadores revertidos son en su mayoría trabajadores manuales."

Licenciada

MIRRI B. ENDARA

Subdirectora General del  
Instituto Nacional de Recursos  
Naturales Renovables

E. S. de D.

Estimada Subdirectora General:

Por este medio doy respuesta a su atento Oficio DIRG-753-95, fechado el 2 de mayo de 1995, en el cual se sirvió elevar consulta a este Despacho, relacionada con los reclamos que hacen seis (6) trabajadores de la antigua Compañía del Canal de Panamá, que en virtud de la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, pasan a depender del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.

Antes de entrar al análisis de su interesante consulta, creemos oportuno informarle las razones que motivaron la demora en remitirle la respuesta. En efecto, el Oficio de fecha 2 de mayo de 1995, fue recibido en esta Procuraduría el 6 de junio de 1995. Seguidamente mediante Nota No. 315 de 14 de junio pasado, enviada al Ingeniero Rolando Guillen S., Director General, esta Procuraduría con fundamento en el artículo 346, numeral 6 del Código Judicial, le solicitó el criterio del Departamento Legal del INRENARE, a fin de poder absolver dicha consulta. Cabe señalar, que funcionarios de este Despacho efectuaron llamadas telefónicas a su Despacho y a la Dirección Jurídica, reiterando la solicitud planteada en la Nota de 14 de junio. El día martes 22 de agosto, nos fue remitido el criterio del Departamento Legal, el cual está fechado el 3 de agosto.

Luego de esta aclaración, procedo a absolver su consulta, en los siguientes términos:

Por la relación que guardan entre sí analizaremos en forma conjunta sus dos (2) interrogantes las cuales son del siguiente tenor:

Empleo en la Comisión del Canal de Panamá

"1. Si es viable que los seis (6) empleados revertidos a INRENARE en función de los

ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus responsabilidades

Tratados Torrijos-Carter se les ajuste nuevamente el salario de acuerdo a la solicitud que hicieron del personal y de su relación de trabajo, los cuales contendrán

2. De ser cierto, que esa escala debemos utilizar y que criterios, tomando en cuenta que los seis (6) trabajadores revertidos son en su mayoría trabajadores manuales." La República

Con la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, nuestro país se comprometía a prestar ciertos servicios que antes eran prestados por la antigua Compañía del Canal de Panamá, tales como los de naturaleza jurisdiccional general ejms. aduanas, inmigración, servicios postales, administración de Justicia y expedición de licencias, servicios de policía, protección contra incendios, mantenimiento de calles y estructura pública y control de tránsito, y muchos otros.

Además, algunas entidades del Estado Panameño, tuvieron que asumir a los empleados que prestaban servicios en actividades que posteriormente serían realizadas por el Gobierno Nacional. Entre esas instituciones, se encontraba el INRENARE quien asumió a seis (6) trabajadores canaleros, quienes actualmente ejercen funciones de protección y conservación de la Cuenca y el Medio Ambiente de los Parques en el Area Canalera.

Estos empleados presentan ciertas peculiaridades en cuanto a su situación, y ello es así, ya que a partir de 1980, con la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, los mismos fueron incorporados a la citada institución, debido a que la República de Panamá asumió entre otras las labores de administración del Parque Summit, así como la preservación de la Cuenca y Medio Ambiente del Area Canalera.

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: que garantiza es que, "en la medida de lo posible", las condiciones aplicables no sean menos favorables que las que tenían antes de la entrada en vigencia del Tratado.

**Empleo en la Comisión del Canal de Panamá**

Repárese en el hecho de que esa estipulación condiciona la obligación del Estado Panameño a que, "en la medida de lo posible, cumpliría 1.º Los Estados Unidos de América, en el condición de una flexibilidad ejercicio de sus derechos y en el ituye una norma operativa. cumplimiento de sus responsabilidades

como empleador, establecerán reglamentos para la contratación del personal y de su régimen de trabajo, los cuales contendrán los términos, condiciones y requisitos para todas las categorías de empleados de la Comisión del Canal de Panamá. Estos reglamentos se entregarán a la República de Panamá antes de ponerse en vigor.

Por esta razón, permitimos transcribir el contenido del Oficio DVM No. 005, de 22 de enero de 1987, en el que el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. José María Cabrera Ariona, se refirió al tema de los trabajadores del Puente de las Américas, que pasaron a formar parte del Ministerio de Obras Públicas.

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 se compromete a garantizar, en la medida de lo posible, que los términos y condiciones de empleo aplicables al personal empleado en las actividades cuya responsabilidad asume no serán menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor 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 los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado. En el presente Tratado, continuarán siendo

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. Las condiciones de empleo aplicables al personal empleado en

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.

(El subrayado es nuestro)

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

personas previamente empleadas en las actividades que asumio no serán menos. Por estimarlo de interés, para el punto en análisis, nos permitimos transcribir el contenido del Oficio DVM No. 005, de 22 de enero de 1987, en el que el señor Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. José María Cabrera Arjona, se refirió al tema de los trabajadores del Puente de las Américas, que pasaron a formar parte del Ministerio de Obras Públicas de empleo

aplicables al personal empleado en las actividades que asumio no serán menos.

"Señor Ministro: los vigentes inmediatamente

ent. Tengo el honor de avisar recibo de su

atenta nota No. 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

Puerto de las Américas con las obligaciones

asumidas por la República de Panamá en el

Tratado del Canal de Panamá de 1977 (Torrijos-

Carter). ores que asumiera el 10. de octubre de

1979, en particular con el personal empleado

en 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: por los Estados Unidos

inmediatamente antes de la entrada en vigor

del Título de las personas previamente

empleadas en actividades cuya

responsabilidad asume la República a

los de mi Panamá como consecuencia del debo

insis presente Tratado, continuarán siendo una

consi empleadas, que en aland medida inderplotarse

como posible por la República de Panamá. las

accio La República de Panamá garantizará, los

Estad en la medida de lo posible, que los esta

matertérminos y condiciones de empleo atado

se re aplicables al personal empleado en de

emple las actividades cuya responsabilidad de la

entra asuma no serán menos favorables que es o

aplic los vigentes inmediatamente antes de sería

tanto la entrada en vigor de este de la

Repúb Tratado. Panamá, como es el de fijar el

sal (Ely subrayado es nuestro) de los

servidores públicos del Estado panameño. 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 10. de octubre de 1979, en particular con el personal empleado en el mantenimiento del Puente de las Américas, no sólo otorgándoles empleo con carácter permanente 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 entrada 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

29 de agosto de 1995

6

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."

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 las condiciones a las personas que 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.

Luego de lo expuesto, concluimos así:

Tal como usted lo expone en su Nota, el INRENARE, en el año de 1993, le ajustó el salario a los seis (6) trabajadores revertidos, para darle cumplimiento a lo señalado en el Tratado Torrijos-Carter, en el sentido de que Panamá, garantizaría que los términos y las condiciones de empleo aplicables a esos trabajadores que asumían, no fueran menos favorables que los vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado. Por lo tanto, si INRENARE, ya cumplió con el ajuste salarial, no es dable sostener que ese ente estatal, está en la obligación de volverle a ajustar dicho salario a los mencionados trabajadores, ya que esa no es la intención de lo mencionado en el numeral 7 del artículo X del Tratado.

En la esperanza de haber satisfecho debidamente su solicitud, quedo a sus órdenes.

Atentamente,

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION