

, 16 de noviembre de 1987.

Señor  
Manuel J. Paredes L.  
Gerente General de  
Air Panamá Internacional, S.A.  
E. S. D.

Señor Gerente General:

A seguidas doy respuesta a su atenta Nota NQGC-C-885-87 fechada el pasado 21 de octubre, recibida en esta Procuraduría el 27 mediante la cual nos plantea consulta relativa al status legal de Air Panamá Internacional, S.A.

Nos pregunta cuál es el alcance que puede tener una disposición administrativa sobre los trabajadores que laboran en dicha empresa a nivel nacional y a nivel regional (oficinas ubicadas en el extranjero).

Para responder adecuadamente a esta interrogante se hace necesario discurrir un poco sobre la naturaleza del servicio que presta la empresa en mención, así como también sobre su constitución y control.

Como usted bien señala, la "finalidad expresa de esta organización, línea aérea de bandera panameña,... es la de planificar, coordinar y dirigir todas las acciones que coadyuven a la efectiva transportación de pasajeros, carga y correo, mediante la explotación de las rutas aéreas". Dicha función, a no dudarlo, constituye un servicio público, puesto que atiende a una necesidad del conglomerado social, independientemente de que la persona que lo presta sea una empresa privada o pública. En efecto, Vedell señala sobre este tema:

"El servicio público se caracteriza, a la vez, por su fin (satisfacción de una necesidad social) y por sus medios (organización por el Estado o por una colectividad pública de una masa orgánica de hombres y de bienes). Su modo de acción está constituido por las prestaciones suministradas a los individuos que son sus usuarios...

El servicio puede estar administrado

por una persona pública (Estado, departamento, municipio, establecimiento público) o por una persona privada (individuo, sociedad mercantil, sociedad del Estado, sociedad de economía mixta, colegio profesional, agrupación privada de cualquier naturaleza)". (Derecho Administrativo, pags. 13 y 702).

- o - o -

La empresa en mención, por ello, se encuentra sujeta en primer lugar a las reglamentaciones generales que regulan el servicio público de transporte aéreo, dictadas por el Estado a través de su organismo correspondiente, esto es, la Dirección de Aeronáutica Civil.

Por otra parte, esa empresa se constituyó bajo la forma de sociedad anónima, por lo que se rige fundamentalmente por el Derecho Privado en sus relaciones con terceros. No obstante, el control de la empresa lo tiene la Corporación Financiera Nacional (COFINA), en virtud del Contrato de Cesión de Acciones y Fideicomiso celebrado con la Nación en el año de 1981, "para garantizar la operación y funcionamiento de la aerolínea de Air Panamá Internacional, S.A., de acuerdo con prácticas eficientes de la industria." (V. cláusula primera y cuarta).

Es natural, por tanto, que tratándose de una sociedad anónima, Air Panamá se rige por el Derecho Laboral en las relaciones con sus trabajadores hasta tanto no se disuelva y se organice en forma diferente.

Air Panamá está sujeta, además, a las normas de administración presupuestaria que emite el Gobierno, toda vez que éste es el titular de la totalidad de las acciones de dicha empresa, por lo cual el presupuesto de aquélla se aprueba por ley.

Además, está sujeta a la acción, fiscalización y control de la Contraloría General de la República, con arreglo a los artículos 2 y 76 de la Ley 32 de 1984.

En consecuencia, me parece que las disposiciones administrativas que se emitan en materia presupuestaria y de gastos públicos pueden tener incidencia en los asuntos laborales de Air Panamá Internacional, S.A. a nivel nacional.

En cuanto a las oficinas regionales de la empresa, opino que las disposiciones administrativas que dicte el Gobierno en materia de gastos públicos pueden igualmente afectarlas, ya que aunque el derecho laboral panameño es eminentemente territorial y no se aplica por regla general en el extranjero, el hecho de que el Estado sea el principal accionista le permite tomar decisiones que pueden afectar el destino de la empresa.

Sin embargo, no puede hacerse abstracción de la circunstancia fundamental, que debe ser considerada al adoptarse tales medidas, que Air Panamá es formalmente una sociedad anónima y que, por ello, las relaciones con sus trabajadores se sujetan a un régimen laboral, que en algunos aspectos es diferente al que se aplica a los servidores públicos.

En esta forma esperamos haber absuelto debidamente su consulta.

Del señor Gerente General, atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.