

30 de noviembre de 1995.

6- Servir de consejeros jurídicos a nuestra condición de los servidores administrativos de Panamá, en su circunscripción. En aquellas entidades autónomas institucionales, semiautónomas o dependencias del Gobierno Central donde existan Gerente General del Ferrocarril de Panamá Agentes del Ministerio E. S. Público. D. deberá estar acompañada del criterio o expresado por el Señor Director General:

Acuso recibo de su atenta Nota DGFP/496/95, fechada 13 de noviembre de 1995, a través de la cual consulta a este Despacho, sobre el status de esa institución en base a lo dispuesto en el Decreto Nº 174 de 13 de noviembre de 1991, por medio del cual se modifica el Decreto Nº 31 de 5 de marzo de 1980, y pregunta sobre el tipo de dependencia que guarda con la Autoridad Portuaria Nacional.

También pide la opinión, sobre cuales trabajadores del Ferrocarril de Panamá deben ser considerados revertidos o transferidos, a la luz de los Tratados Torrijos Carter.

Sobre el particular, le informamos que esta Procuraduría de la Administración no absuelve el fondo de aquellas consultas, cuando las mismas no cumplan el requisito o la formalidad de estar acompañadas del criterio del departamento de asesoría legal de la institución que las eleva, como lo es en este caso, pero por ser la primera vez, gustosos absolveremos la misma seguros de que en futuras ocasiones se cumplirá con tal requisito consignado en el artículo 346, numeral 6 del Código Judicial, que es del tenor siguiente:

"ARTICULO 346: Corresponde a todos los Agentes del Ministerio Público las siguientes funciones:

- 1- frecuente en la administración
- 2- pública con distintos objetos
- 3- (Manual, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Bellista, pág. 64).

Tomaz4- ... cuenta que el vocablo "estatuto" (de status) es-... estado y de modo más comprensivo condición, 6- Servir de consejeros jurídicos as nuestro criterio que los servidores administrativos de carril de Panamá, en su circunscripción. En laquellasviambre de 1991, es de entidades trata autónomas institución semi-autónoma, ya semiautónomas o dependencias del General administra la Gobierno en Central adonde to existen rrocarril; nombra, capae departamentos. asione de sus sesores separa al personal subjurídicos, toda consulta formulada encuentra adscrita a la a los de Agentes del Ministerio más de que el nombramiento Público deberá estar acompañada del Organó Ejecutivo. del criterio o expresado por el departamento o asesor jurídico

El contr respectivo r sobre el puntos en suma de facultades qu consulta;". uridades centrales respecto de las organizaciones descentralizadas. Estado estas dotad En cuanto al tema en consulta, el artículo tercero del Decreto N°174 de 13 de noviembre de 1991, "Por el cual se modifica el Decreto 31 de 5 de marzo de 1980" expresa:

En virtud de lo anterior, y para mayor abundamiento queda clar **"ARTICULO TERCERO:** El Ferrocarril de según el artículo Panamá, que fuere transferido a la Autoridad Portuaria República de Panamá en virtud del es la de pertenencia Tratado del Canal de Panamá, estará y ello implica qu adscrito al la Autoridad Portuaria el eje de ese sector Nacional. No obstante ello, a la responsabilidad por el funcionamiento,

Esta sin manejo alguna y de las entidades mantenimiento del mismo, no estará a as por el Estado par cargo del Director General un del nes y su creación Ferrocarril de Panamá, si funcionario gerno de descentrali cuya on designación iv corresponde, al virtud de que las Organó Ejecutivo" Es (El subrayado es tan considerab mio) te que en esta forma se obtiene "un medio de gestión más adecuado, para el cumplimiento de deter Para una mayor comprensión del tema en estudio, citamos al jurista Manuel Ossorio quien nos brinda una definición del concepto: en sus "Principios de Derecho Administrativo". (a páginas 171 y 172.)

"ADSCRIBIR: Agregar a una persona al En r servicio de un cuerpo o destino, tan trabajador frecuente Ferencarla administración pública con distintos objetos". presentamos a seguidas nu (OSSORIO, ni Manuel, Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales. Editorial Belliasta, pág. 64).

Tomando en cuenta que el vocablo "estatuto" (de status) significa estado y de modo más comprensivo condición, situación jurídica determinada es nuestro criterio que la situación jurídica del Ferrocarril de Panamá, en base al Decreto N°174 de 13 de noviembre de 1991, es de que se trata de una institución semi-autónoma, ya que a pesar de que su Director General administra la operación y mantenimiento del Ferrocarril; nombra, capacita, traslada, asciende suspende y separa al personal subalterno, la institución se encuentra adscrita a la Autoridad Portuaria Nacional, además de que el nombramiento del Director es potestad del Organismo Ejecutivo.

El control o poder de adscripción es la suma de facultades que poseen las autoridades centrales respecto de las organizaciones descentralizadas. Estando estas dotadas de autonomías, es decir, pudiendo ejercer las funciones que se les ha encomendado dentro del marco de la ley.

En virtud de lo anterior, y para mayor abundamiento queda claro que si el Ferrocarril de Panamá, según el artículo tercero citado, está adscrito a la Autoridad Portuaria Nacional. La noción de adscripción es la de pertenencia a un sector administrativo determinado y ello implica que el control de tutela se ejerce por el eje de ese sector, es decir, la Autoridad Portuaria Nacional.

Esta institución es, sin duda alguna, otra de las entidades o instituciones semi-autónomas creadas por el Estado para el mejor cumplimiento de sus fines y su creación obedece al principio moderno de descentralización administrativa, concebido en virtud de que las funciones del Estado han aumentado tan considerablemente que en esta forma se obtiene "un medio de gestión más adecuado" para el cumplimiento de determinados fines, elegidos por el propio Estado, delegando funciones que le pertenecen", como indica el jurista Rodolfo Bullrich en sus "Principios de Derecho Administrativo". (a páginas 171 y 172.)

En cuanto a su segunda interrogante, sobre ¿Qué trabajadores del Ferrocarril de Panamá deben ser considerados revertidos o transferidos?, le presentamos a seguidas nuestra opinión.

La actividad que se encontraban laborando en aquellas condiciones de empleo no eran desfavorable a las que tenían inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado del Canal; y c) que

República de Panamá

Al entrar en vigencia los Tratados Torrijos-Carter, la República de Panamá se compromete a prestar ciertos servicios que antes eran prestados por la antigua Compañía del Canal de Panamá, tal como el Ferrocarril de Panamá, entre muchos otros. Por lo que algunas entidades estatales panameñas, tuvieron que asumir a los empleados que se encontraban laborando en aquellas actividades que luego serían realizadas por el Gobierno de Panamá. de esta

Debemos señalar que no existe ningún instrumento legal que establezca una regulación especial derivada de los Tratados Torrijos-Carter, en materia laboral aplicable en estos casos. En los Tratados Torrijos-Carter,

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

7- Las personas previamente empleadas en actividades cuya

responsabilidad asume la República de Panamá a consecuencia del presente Tratado, continuarán siendo empleados, 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 entrada en vigor de este tratado.". (El subrayado es mfo)

AMdeF/9/ceh.

De la disposición arriba transcrita se establecen tres compromisos para la República de Panamá a saber: a) El primero es el de emplear a las personas que previamente se encontraban laborando en aquellas actividades en que Panamá asume el control como parte de su responsabilidad y que anteriormente eran ejecutadas o llevadas a cabo por los Estados Unidos; b) el de garantizar que los términos y condiciones de empleo no sean desfavorable a las que tenían inmediatamente antes de la entrada en vigencia del Tratado del Canal; y c) que

República de Panamá

las personas previamente empleadas en actividades cuya responsabilidad asume la República de Panamá a consecuencia del mencionado Tratado, continuarán siendo empleadas en la medida de lo posible, por la República de Panamá. En cuanto los empleados del Ferrocarril, serán nombrados por Decreto Ejecutivo, de éste.

Por lo anteriormente expuesto es el criterio de esta Procuraduría que deben ser considerados como trabajadores revertidos o transferidos únicamente a todos aquellos que laboraban en el Ferrocarril de Panamá en el momento de su transferencia al Gobierno de Panamá, como consecuencia de la entrada en vigencia de los Tratados Torrijos-Carter, cumpliendo con lo establecido en el artículo X, numeral 7 del mismo, ya expuesto en líneas anteriores. En resumen, todos los trabajadores o funcionarios públicos, tanto los revertidos o transferidos como todos los que empiecen a laborar en la institución, después de la fecha en que la misma revertió a la República de Panamá se tendrán que regir por las leyes y disposiciones panameñas.

Con la esperanza de haber absuelto debidamente su interesante consulta, me suscribo de usted con la seguridad de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Destacamos que la Nota portadora de la consulta está acompañada del criterio jurídico de la Asesoría Legal adscrita a su Despacho, dándose cumplimiento al requisito contemplado en el artículo 346 del Código de Procedimiento Judicial.

LICDA. ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION

La opinión vertida por el Ministerio cita la definición que recoge el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual del autor CABANELLAS sobre el vocablo gastos de representación, y que caracteriza a esta figura como asignación complementaria del sueldo; se señala las autoridades que perciben este derecho, por ejemplo: Jefes de Estado, Ministros, Altas Autoridades Nacionales y Diplomáticos; así como su finalidad descrita en atención de que los cargos y funciones se desempeñen con el decoro o solemnidad que corresponde a la representación ostentada, según las circunstancias.

AMdeF/9/cch.