



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de septiembre de 2026  
Nota C-133-26

Su Excelencia:

Ref.: Reclamaciones laborales promovidas por trabajadores o extrabajadores de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en la República de Panamá.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.0383-DM-2026, recibida el día 28 de julio de 2026, por la cual eleva formal consulta, contentiva de un número plural de interrogantes, relativas al *"procedimiento administrativo para la atención de reclamaciones laborales promovidas por trabajadores o ex trabajadores de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en la República de Panamá, así como la distribución de competencias entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral durante la tramitación administrativa de dichos asuntos"*.

Esta Procuraduría, luego de analizado el tema medular de su escrito petitorio, estima conducente iniciar destacando el contenido del artículo 18 de la Constitución Política patria, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al apuntar que *"se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados"*.

Se desprende así, con meridiana claridad, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Su Excelencia  
**JACKELINE MUÑOZ DE CEDEÑO**  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral  
Ciudad.

*Establecida la...*

Establecida la precedente premisa constitucional, resulta oportuno referirse a los artículos 4 y 17 de la Carta Magna, los cuales respectivamente proclaman que "*La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional*" y "*Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona*".

La interpretación jurisprudencial<sup>1</sup> de tales preceptos constitucionales ha permitido adecentar la **Teoría del Bloque de la Constitucionalidad**, que propugna la integración de las normas, principios y derechos amparados en instrumentos internacionales (convenios y tratados) al ordenamiento jurídico nacional, en cuanto no sean contrarios al Texto Político, respetando así la Supremacía de la Constitución.

Esto acarrea la necesidad de puntualizar la **prelación o jerarquía de las leyes**<sup>2</sup> en la República de Panamá, sobre la cual el artículo 35 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, apunta que "*en las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones que deben ser aplicadas será la Constitución Política, las leyes o decretos con valor de ley y los reglamentos...*". (Resaltado del Despacho)

Por su parte, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, ha exteriorizado lo siguiente:

*"...los renombrados juristas Merlk y Kelsen, nos indican que el vértice en la denominación asignada a la jerarquía de las normas positivas en vigencia lo tiene, en primer lugar, la Constitución y, seguido de ella, las Leyes, aunque dentro de las mismas quepa apreciar alguna superioridad en los Códigos -tales como el Judicial- que cuentan con aplicación general como supletorios de normas legales afines; luego los Reglamentos -del Poder Ejecutivo o Judicial- y Decretos del Poder Ejecutivo; después las ordenanzas municipales y las resoluciones ministeriales; y, por último, las sentencias y resoluciones con carácter particular.*

*El jurista panameño Edgardo Molino Mola, en su obra "La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado" (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110), basado en la jerarquía de las normas, señala que:*

*"...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales - decretos leyes - decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras - jurisprudencia obligatoria,*

*Reglamentos constitucionales...*

<sup>1</sup> Cfr. Sentencias de 31 de julio de 1990 y 21 de agosto de 2008, ambas proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>2</sup> De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico de la Real Academia Española, es: "*Principio que determina la superioridad de rango de unas normas sobre otras y la consiguiente aplicación necesaria de la norma superior*". <https://dpej.rae.es/lema/jerarqu%C3%ADa-normativa>

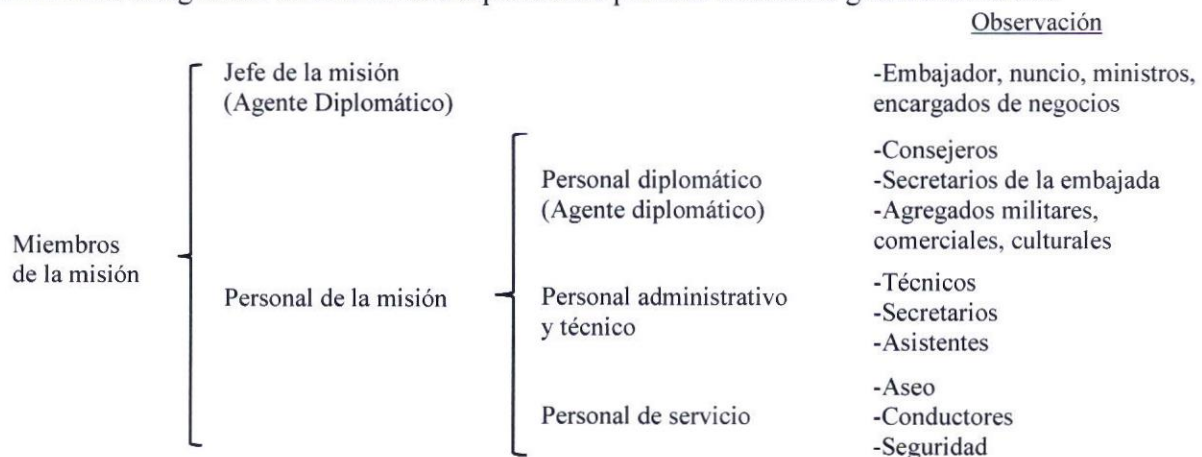
4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales- decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana." (Resaltado del Despacho)

En razón de lo expuesto, es dable afirmar que los tratados, convenios, protocolos, acuerdos u otras denominaciones sometidas al derecho público internacional, suscritas, aprobadas y ratificadas conforme los procedimientos constitucionales de Panamá, generan el deber jurídico de cumplir con las mismas, en aquello que no contravenga la Constitución Política patria, y respetando los términos y condiciones previstos por las leyes nacionales (derecho interno).

De ahí que, tal como indica en su escrito petitorio, entre otros instrumentos internacionales, es adecuado revisar la **Convención de Viena de 1961, sobre Relaciones Diplomáticas** (Ley No.65 de 4 de febrero de 1963<sup>3</sup>) y la **Convención de Viena de 1963, sobre Relaciones Consulares** (Ley No.36 de 2 de febrero de 1967<sup>4</sup>), que son importantes fuentes de derecho público.

La primera, la Convención de Viena de 1961, clasifica los miembros de las misiones diplomáticas (art. 1), y aborda aspectos relacionados con la función de la misión diplomática (art. 3), inviolabilidad de las instalaciones diplomáticas (art. 22), libertad de circulación (art. 26), inviolabilidad de correspondencia oficial (art.27), e inmunidad civil, administrativa y penal de los agentes diplomáticos (arts. 29 y 31).

En atención a las definiciones aportadas en el artículo 1 de la Convención de Viena de 1961, los miembros integrantes de una misión diplomática podrían ordenarse gráficamente así:



Adicionalmente el...

<sup>3</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.14833 de 12 de marzo de 1963.

<sup>4</sup> Publicada en la Gaceta Oficial No.15803 de 14 de febrero de 1967.

Adicionalmente, el artículo 1 de la Convención en comento, en su literal h, identifica como criado particular a "*toda persona al servicio doméstico de un miembro de la misión, que no sea empleada del Estado acreditante*".

Con respecto a los privilegios e inmunidades diplomáticas, el artículo 37 de la Convención de Viena de 1961, manifiesta que:

- los agentes diplomáticos (jefe de la misión y personal diplomático), con los familiares que formen parte de su casa, salvo aquellos que sean nacionales del Estado receptor, gozan de los beneficios contemplados en los artículos 29 a 36 de dicho instrumento internacional.
- los miembros del personal administrativo y técnico de la misión y los familiares que formen parte de su casa, que no sean nacionales o residentes permanentes del Estado receptor, gozarán de:
  - privilegios e inmunidades mencionadas en los artículos 29 a 35, salvo que la inmunidad ante la jurisdicción civil y administrativa del Estado receptor (párrafo 1 del art. 31) no se extenderá a actos realizados fuera del desempeño de sus funciones.
  - privilegios especificados en el párrafo 1 del artículo 36, respecto de objetos importados al efectuar su primera instalación.
- los miembros del personal de servicio, que no sean nacionales o residentes permanentes del Estado receptor, gozarán de:
  - inmunidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones.
  - exención de impuestos y gravámenes sobre los salarios que perciban por sus servicios.
  - exención de las disposiciones de seguridad social (cfr. art. 33).
- los criados particulares, que no sean nacionales o residentes permanentes del Estado receptor, gozarán de:
  - exención de impuestos y gravámenes sobre los salarios que perciban por sus servicios.
  - privilegios e inmunidades reconocidos por el Estado receptor.
  - exención de las disposiciones de seguridad social (cfr. art. 33).

Estas prerrogativas responden a la máxima latina "*par in parem non habet imperium*" (un igual no tiene imperio sobre un igual). En consecuencia, involucra concesiones en asuntos jurisdiccionales, fiscales, aduaneros, de seguridad social, protección personal y de bienes, entre otras, que son recíprocamente otorgadas, necesarias para que el Estado acreditante (extranjero) pueda realizar las acciones propias de su poder soberano (*acta iure imperii*<sup>5</sup>) en el territorio del Estado receptor (local), sin la participación o injerencia de este último.

A tal efecto, considerando las distinciones brindadas en el artículo 1 de la Convención de Viena

de 1961 ...

---

<sup>5</sup> De conformidad con el Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, es: "*Acto realizado por un Estado extranjero en el ejercicio de poder público*". <https://dpej.rae.es/lema/acta-iure-imperii>

de 1961, en torno a los miembros de una misión diplomática, puede colegirse que el cumplimiento de las funciones diplomáticas (*acta iure imperii*) precisa de la participación de todo el personal.

La misión está representada por los agentes diplomáticos, quienes requieren contar en su estructura con el personal administrativo-técnico y de servicio para el logro de los objetivos estatales –*de carácter político*–, de ahí que los privilegios e inmunidades diplomáticas queden vinculados al cargo ejercido (*los agentes diplomáticos reciben mayor protección, en tanto ésta varía para los cargos restantes*) y al apego a las responsabilidades propias de la misión.

La inmunidad diplomática es un privilegio intencionalmente reconocido, a fin de proteger al personal extranjero acreditado en una Nación con estatus diplomático, de posibles agresiones o arbitrariedades, que le impidan el desempeño eficaz de sus funciones como representantes de los Estados. Esta hace parte del denominado status diplomático (integrado por un conjunto de privilegios, facilidades, inmunidades e inviolabilidades) y se fundamenta en la inmunidad jurisdiccional del Estado (inmunidad soberana), siendo éste el único con el poder de invocarlo y renunciar al mismo, en su calidad de sujeto de derecho internacional público<sup>6</sup>.

Lo anterior, distancia los privilegios e inmunidades diplomáticas de aquellas acciones ajenas a su poder soberano (*acta iure gestionis*)<sup>7</sup> efectuadas por el Estado acreditante (extranjero), por cuanto que consisten en transacciones de derecho privado (comerciales, civiles, etc.) y, por ende –*por su carácter mercantil*–, podrían quedar supeditadas al derecho local, del Estado receptor. Esto abre al debate doctrinal de si prevalece la naturaleza del contrato o la finalidad pública, discusión que no será planteada en esta consulta.

Ocurre otro tanto con las relaciones laborales, dado que el personal administrativo, técnico, de servicio y los criados particulares, nacionales o residentes permanentes del Estado receptor, por regla general no están amparados por los privilegios e inmunidades diplomáticas, quedan consecuentemente sometidos al orden jurídico interno del Estado receptor, lo cual se enfrenta a la inmunidad jurisdiccional del agente diplomático.

Respecto a la inmunidad, debe aclararse que esta no entraña impunidad, no legitima la conducta ilícita, ni extingue la responsabilidad jurídica, puesto que el agente diplomático debe "*respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor*" (art. 41), es decir que no está por encima de la ley del Estado receptor. Así, el efecto inmediato de la inmunidad consiste en limitar la jurisdicción y poder coercitivo del Estado receptor sobre la figura de los agentes diplomáticos, y demás personal de la misión y familiares protegidos.

No obstante, la Convención de Viena de 1961, en su artículo 32, prevé la posibilidad que el Estado

*acreditante retire...*

---

<sup>6</sup> Cfr. Consulta C-140-21 de 7 de septiembre de 2021. <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-140-21%20POLICIA%20NACIONAL.pdf>

<sup>7</sup> De conformidad con el Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, es: "*Acto realizado por un Estado extranjero como si fuera un particular y sometido a normas de derecho privado*". <https://dpej.rae.es/lema/acta-iure-gestionis>

acreditante retire la inmunidad de sus agentes diplomáticos y demás personal protegido frente a procesos o demandas (de jurisdicción), así como ante el resultado de la sentencia (de ejecución).

Ahora bien, la Convención de Viena de 1961 contempla los principios consuetudinarios que rigen las relaciones diplomáticas, mas no se erige como un documento acabado, por lo que en ciertos aspectos han sido complementados por:

- la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, que regula las funciones e inmunidades consulares.
- la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal de 1975<sup>8</sup>, que en su artículo 30 reitera la inmunidad de jurisdicción del jefe de la misión y los miembros del personal diplomático, en los mismos términos y con las mismas excepciones señaladas en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.
- la Convención sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes de 2004 –a la fecha, no ratificada por Panamá–, determina la perdida de inmunidad de jurisdicción del Estado extranjero, en procesos laborales contra una persona natural por trabajos ejecutados en el territorio de otro país, excepto cuando el empleado ejerce funciones públicas, es un agente diplomático, funcionario consular o goce de inmunidad diplomática.

Para la atención de los mismos, el **Ministerio de Relaciones Exteriores** está designado como la contraparte política del cuerpo diplomático y consular acreditado ante el gobierno panameño –*al tenor del acápite 1.c del artículo 4 de la Ley No.28 de 1999*<sup>9</sup>–, encargada de todos los asuntos oficiales de las misiones –*según el párrafo final del artículo 8 del Decreto de Gabinete No.280 de 1970*<sup>10</sup>–, y con funciones sobre el régimen de privilegios e inmunidades –*según el artículo 2, literal "l", y el artículo 94, literales "a" y "d", del Decreto Ejecutivo No.367 de 2018*<sup>11</sup>–.

Cabe destacar que el artículo 5 del Decreto de Gabinete No.280 de 1970, que rige el régimen nacional de privilegios e inmunidades para las misiones diplomáticas y otras, afirma que "No se reconocerán privilegios ni inmunidades a quien sea panameño de acuerdo con la Constitución y leyes de la República" (Subraya el Despacho), lo cual conlleva al examen del artículo 8 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, que señala "*1. Los miembros del*

*personal diplomático...*

---

<sup>8</sup> Ley No.6 de 26 de octubre de 1976, "Por el cual se aprueba la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal". Publicada en la Gaceta Oficial No.18437 de 13 de octubre de 1977.

<sup>9</sup> Ley No.28 de 7 de julio de 1999, "Por la cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece la Carrera Diplomática y Consular". Publicada en la Gaceta Oficial No.23838 de 12 de julio de 1999.

<sup>10</sup> Decreto de Gabinete No.280 de 13 de agosto de 1970, "Por el cual se establece el Régimen Nacional para el otorgamiento de privilegios e inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y a miembros de ellas, y a representantes de organismos internacionales, y a misiones especiales de éstos o de gobiernos extranjeros y a miembros de ellas". Publicado en la Gaceta Oficial No.16671 de 18 de agosto de 1970.

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo No.367 de 17 de agosto de 2018, Que reorganiza la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores". Publicado en la Gaceta Oficial No.28593-A de 20 de agosto de 2018.

*personal diplomático de la misión habrán de tener, en principio, la nacionalidad del Estado acreditante. 2. Los miembros del personal diplomático de la misión no podrán ser elegidos entre personas que tengan la nacionalidad del Estado receptor, excepto con el consentimiento de ese Estado, que podrá retirarlo en cualquier momento. 3. El Estado receptor podrá reservarse el mismo derecho respecto a los nacionales de un tercer Estado que no sean al mismo tiempo nacionales del Estado acreditante"* (Subraya el Despacho).

De las normas *ut supra* citadas se desprende que **los nacionales o residentes permanentes de Panamá no podrán formar parte del personal diplomático de una misión extranjera acreditada en este país, salvo que medie una dispensa expresa, en cuyo caso el personal diplomático nacional o residente panameño no gozará de privilegios ni inmunidades diplomáticas.** *Contrario sensu*, se infiere que tales privilegios e inmunidades son propios de los agentes diplomáticos extranjeros (jefe de la misión y personal diplomático) acreditados en Panamá, en beneficio del ejercicio independiente de sus funciones.

El artículo 18 del Decreto de Gabinete No.280 de 1970, indica los privilegios e inmunidades otorgados al agente diplomático, así como las excepciones, en los términos siguientes:

"Artículo 18. El agente diplomático extranjero goza de inmunidad de jurisdicción en la República, excepto en materia civil y administrativa cuando se trata:

- a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en Panamá, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión;
- b) de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure a título privado y no a nombre del Estado acreditante, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario;
- c) de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático, extranjero en la República fuera de sus funciones oficiales.

Tampoco gozará de inmunidad cuando se trate de una acción judicial entablada por el agente diplomático, y de cualquier reconvención directamente ligada a ella.

El agente diplomático no puede ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a), b), c) y d) de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia.

La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático extranjero en la República no lo exime de la jurisdicción del Estado acreditante."

(Subraya el Despacho)

En función de la exerta que antecede –*que lista 'numerus clausus' las excepciones a la inmunidad de jurisdicción y de ejecución*–, la República de Panamá ha concedido una amplia inmunidad jurisdiccional a los agentes diplomáticos, que alcanza al ámbito laboral.

*Visto el...*

Visto el recorrido jurídico realizado, *en atención a su primera y segunda interrogantes*, este Despacho estima que el personal diplomático extranjero acreditado en Panamá, que goza de privilegios e inmunidades diplomáticas, no está sometido a la legislación laboral panameña, en virtud de lo establecido en los artículos 8, 33 y 37 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 (Ley No.65 de 1963) y los artículos 5 y 18 del Decreto de Gabinete No.280 de 1970.

Distinto ocurre con el personal (administrativo-técnico, de servicio y criados particulares), que sea nacional o residente permanente de Panamá, dado que no está exento de las disposiciones de seguridad social (art. 33 de la Convención de Viena de 1961) y, por consiguiente, está regulado por legislación laboral panameña.

Así, para el caso de las controversias o reclamos laborales que, los trabajadores o extrabajadores nacionales o residentes permanentes de Panamá, aleguen contra agentes diplomáticos extranjeros acreditados en el territorio nacional *—que gozan de inmunidad jurisdiccional—*, debe respetarse lo señalado en el artículo 8 del Decreto de Gabinete No.280 de 1970, el artículo 94 del Decreto Ejecutivo No.367 de 2018 y el acápite 2.2 del Manual de Procedimientos y Funciones de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional<sup>12</sup>, proferida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

De conformidad con los susodichos decretos y el manual de procedimientos, incumbe al Ministerio de Relaciones Exteriores atender a prevención los casos laborales vinculados a inmunidades y privilegios diplomáticos. Es por ello que, en la actualidad, las reclamaciones son recibidas en el Departamento de Privilegios e Inmunidades Diplomáticas y Documentación, que debe verificar el estatus de las partes involucradas (trabajador y agente o misión diplomática). Una vez reconocida la existencia de inmunidad, debe remitirse la documentación correspondiente al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, para el cumplimiento de las competencias determinadas en el derecho panameño, sin que ello sea óbice para el respeto a los compromisos internacionales de la República de Panamá.

No obstante, fuera de esos preceptos, no existe una ruta jurídica definida en la normativa patria, para gestionar los derechos laborales tratados en el párrafo previo, por lo que serán supletoriamente aplicadas las normas de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, de Procedimiento Administrativo General, de procedimiento administrativo que regulen materias semejantes, o del Código Procesal Civil.

Desde dicha perspectiva, *respecto a su tercera consulta*, ante la ausencia de una norma jurídica que regule el procedimiento administrativo para gestión de estos casos, esta Procuraduría considera que el procedimiento sugerido en su memorial plantea una vía de buena fe, que permite propiciar el acercamiento entre las partes, mas no suple la necesidad imperativa de un desarrollo

*reglamentario formal...*

---

<sup>12</sup> Resolución Ministerial No.DM-104-2024 de 15 de abril de 2024, "*Que aprueba el Manual de Procedimientos y Funciones de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional (versión No.1)*". Publicada en la Gaceta Oficial No.30016-B de 23 de abril de 2024.

reglamentario formal (debido proceso<sup>13</sup>), acorde con el sistema jurídico positivo y las atribuciones de las autoridades nacionales, en particular que toda coordinación, comunicación u otro debe realizarse a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 8 del Decreto de Gabinete No.280 de 1970). Considerando el vacío normativo, esta Procuraduría reflexiona sobre la conveniencia de expedir un procedimiento conducente por parte de las autoridades competentes.

El análisis del siguiente aspecto en su memorial, inicia apuntando que las normas del **Código de Trabajo**, son de orden público y rigen a todas las personas, empresas, explotaciones y establecimientos dentro del territorio nacional (art. 2), y se fundamentan en el principio *favor laboris* (en favor del trabajador) y así, de existir conflicto o duda en la aplicación o interpretación de la norma, prevalecerá aquella más favorable al trabajador (art. 6).

Frente a la existencia de un conflicto laboral, el Código de Trabajo admite una vía de negociación directa entre las partes, mediante la conciliación individual, sin facultad decisoria de la autoridad de trabajo, permitiendo que voluntariamente resuelvan el conflicto, en base al artículo 210.1 ibidem ("*la relación de trabajo termina: 1. Por mutuo consentimiento*"), el artículo 10 de la Ley No.7 de 1975<sup>14</sup>, ("*al comenzar la audiencia la Junta procurará conciliar a las partes*") y el artículo 37 del Decreto de Gabinete No.249 de 1970<sup>15</sup> ("*la Dirección General del Trabajo... procura especialmente intervenir en los conflictos del trabajo, con objeto de buscar amigables entendimientos entre las partes*"), entre otros.

Lo actuado en la reunión conciliatoria o audiencia, según fuese el caso, deberá registrarse en acta<sup>16</sup>, según ordena el Código de Trabajo, al señalar que "*Todo lo actuado en las audiencias se hará constar en un acta*" (art. 962) y que "*Iniciada la audiencia, el Juez procurará conciliar a las partes*" y "*el avenimiento se hará constar en el acta*" (art. 963.b). El acta incluirá lugar del evento, horas de apertura y cierre, partes intervinientes, relato de lo sucedido, incidencias, acuerdos alcanzados, con miras a dar fe pública y transparencia de lo ocurrido.

El tratadista hispano argentino Manuel Ossorio, en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas

y Sociales...

---

<sup>13</sup> "...la garantía del debido proceso... comprende tres derechos, a saber, el derecho a ser juzgado por autoridad competente; el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales pertinentes; y el derecho a no ser juzgado más de una vez por una misma causa penal, policiva o disciplinaria... Es así como el debido proceso está constituido por una serie de elementos dirigidos a asegurar la efectiva o adecuada defensa de las partes en el mismo... 'si se viola alguno de dichos elementos de tal manera que se afecte la posibilidad de las personas de defender efectivamente sus derechos... (ya sea por... seguirse un trámite distinto al previsto en la ley...) ante tribunal competente, la sanción correspondiente será la nulidad constitucional...". Sentencia de 4 de mayo de 2015 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>14</sup> Ley No.7 de 25 de febrero de 1975, "Por medio de la cual se crean dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo las Juntas de Conciliación y Decisión". Gaceta Oficial No.17801 de 18 de marzo de 1975.

<sup>15</sup> Decreto de Gabinete No.249 de 16 de julio de 1970, "Por el cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social". Publicada en la Gaceta Oficial No.16655 de 27 de julio de 1970.

<sup>16</sup> Conforme al Diccionario panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española, es: "documento que da fe o acredita determinados hechos o manifestaciones y que puede ser expedido en sede judicial o administrativa, o por fedatario público". <https://dpej.rae.es/lema/acta>

y Sociales<sup>17</sup>, define el acta como "*Documento emanado de una autoridad pública (juez, notario, oficial de justicia, agente de policía), a efectos de consignar un hecho material, o un hecho jurídico con fines civiles, penales o administrativos*".

En cuanto a la naturaleza del acta, el jurista argentino José Roberto Dromi, en su obra Derecho Administrativo<sup>18</sup> conceptualiza doctrinalmente el acto de la administración, como:

*"...declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta... Los dictámenes son actos jurídicos de la Administración emitidos por órganos competentes que contienen opiniones e informes técnico-jurídicos preparatorios de la voluntad administrativa. El dictamen es un acto jurídico unilateral de la Administración, con efectos mediatos, indirectos, reflejos. Como acto jurídico, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto respecto de terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha. Como principios jurídicos, el dictamen: debe ser realizado por la autoridad competente, a petición de parte; se emiten para un caso concreto, como parte de un procedimiento administrativo en marcha, de una voluntad administrativa en formación. No pueden emitirse en abstracto ni para casos hipotéticos. Sus caracteres jurídicos son: indelegables, preparatorios, irrevocables e irrecurribles."*  
(Subraya el Despacho)

En ese sentido, el acta de reunión es un acto de mero trámite de la administración<sup>19</sup> o actuación administrativa<sup>20</sup>, que no produce efectos jurídicos directos como el acto administrativo, sino que da cumplimiento a los trámites propios de la función pública asignada al cuerpo jurídico establecido, al dar fe de los puntos y temas que se abordaron, los acuerdos alcanzados y las decisiones que se tomaron, con la finalidad que las mismas sean ejecutadas por otro órgano o autoridad interna de la Institución.

El acta de reunión no crea, modifica, transmite ni extingue una relación jurídica como el acto administrativo<sup>21</sup>, sino que efectúa una función de certificación o constancia de un hecho. En otros términos, las actas de reuniones constituyen actos de la administración o actuaciones de la administración.

Como puede...

<sup>17</sup> [https://drive.google.com/file/d/1T\\_GGBiLa3lUpj9W3M6Uw0vUKEmwt6tAE/view](https://drive.google.com/file/d/1T_GGBiLa3lUpj9W3M6Uw0vUKEmwt6tAE/view)

<sup>18</sup> DROMI, Roberto (2009). *Derecho Administrativo*. Ed. Ciudad Argentina. 12ª ed. Pág. 436.

<sup>19</sup> "*Declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta... Como acto jurídico, ni extingue o modifica una relación de derecho con efecto respecto de terceros, sino que se trata de una declaración interna, de juicio u opinión, que forma parte del procedimiento administrativo en marcha*". DROMI, Roberto. Op. Cit.

<sup>20</sup> De conformidad con el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, es: "*Actividad imputable a la Administración, ya sea formalizada o puramente material, incluso si consiste en inactividad o vía de hecho, a efectos de su control por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa*".

<sup>21</sup> Cfr. numeral 1 del artículo 201 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000.

Como puede apreciarse, el acta debe hacer constar el desarrollo de la reunión, puntos abordados, mociones presentadas, decisiones adoptadas, entre otros, en general los aspectos relevantes. El acta expondrá fielmente lo sucedido y, de ser el caso, lo acordado, tal y como fue conocido y considerado por quienes participaron en la reunión; sin que deba entenderse que el acta *per se* resulte incompatible con el régimen de privilegios e inmunidades diplomáticas, puesto que:

- La conciliación es un mecanismo opcional (no obligatorio) de resolución de conflictos.
- No se adopta decisión alguna por parte de la administración, sino que se da cumplimiento a una exigencia procesal que, de no alcanzarse un acuerdo, da paso a la vía jurisdiccional.
- El agente diplomático extranjero, en principio, acude de manera voluntaria e investido de su inmunidad de jurisdicción (art. 32 de la Convención de Viena de 1961).

Sin perjuicio de lo anterior, el letrado panameño Candelario Santana Vásquez, en su tesis titulada *Propuesta para la Aplicación Eficaz de la Conciliación Previa en Materia Laboral*<sup>22</sup>, sostiene:

"A nuestro criterio el acta es del documento escrito que contiene todo lo realizado en la diligencia o audiencia de conciliación especialmente el resultado o acuerdo si lo hay convenido entre las partes con las firmas de lo que han intervenido en la misma y el sello del despacho o centro correspondiente.

Este documento para el suscrito tiene tres (3) efectos jurídicos procesales a saber:

- 1 Tiene un carácter probatorio dentro de un posterior proceso judicial.
- 2 Suspende de los efectos de la prescripción de la acción como reclamación extrajudicial o administrativa.
- 3 Presta mérito ejecutivo para el cumplimiento o pago de la obligación contraída en el mismo."

Estos son los efectos naturales dados por la legislación laboral panameña, como parte de la tutela judicial efectiva –*garantía fundamental que tiene toda persona a obtener la prestación jurisdiccional del Estado para definición y defensa de sus derechos e intereses, establece como uno de sus componentes, el derecho a que las Decisiones Judiciales se cumplan con efectividad en los términos en que han sido dictadas*<sup>23</sup>–, los cuales no pretenden desconocer la inmunidad del agente diplomático, ni suponer una actuación especial en su contra, sino que simplemente poseen el valor estipulado en el procedimiento laboral.

Cabe destacar que el Protocolo Facultativo sobre la Jurisdicción Obligatoria para la Solución de Controversias, de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, ordena que las controversias originadas por la interpretación o aplicación de la Convención sean sometidas a la Corte Internacional de Justicia.

*Ante ello...*

<sup>22</sup> <https://up-rid.up.ac.pa/1497/1/candelario%20santana.pdf>

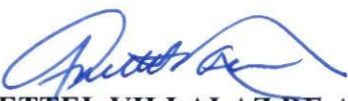
<sup>23</sup> Sentencia de 23 de octubre de 2025 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Ante ello, *con motivo de su cuarta interrogante*, este Despacho considera que la elaboración de un acta administrativa de la reunión de conciliación, limitada exclusivamente a dejar constancia de la comparecencia voluntaria y de los planteamientos exteriorizados, no colisiona con el régimen de privilegios e inmunidades diplomáticas, en el entendido que toda actuación de las autoridades laborales está condicionada y subordinada a la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX), como órgano rector de las relaciones oficiales con el cuerpo diplomático, y que no constituyen una instancia de emplazamiento obligatorio, ni de ejecución, debido a la inmunidad de jurisdicción (art. 32 de la Convención de Viena de 1961).

*En torno a su quinta y última interrogante*, es menester advertir que esta Procuraduría no tiene entre sus facultades legales (Ley No.38 de 2000), el señalar y/o pronunciarse jurídicamente respecto de posibles decisiones jurisdiccionales propias de las autoridades laborales (Código de Trabajo, Ley No.7 de 1975 y Decreto de Gabinete No.249 de 1970).

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.

  
**GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN**  
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc  
C-109-26