

, 16 de septiembre de 1993.

Señores  
EMPLEADOS DE COPFA.  
E. S. M.

Estimados señores:

Me es grato responder a la consulta que me formularon por vía de su Nota S/Nº del 7 de agosto del presente año, relacionada con el status laboral de los empleados nombrados por el Director y el Co-Director del Comité Técnico Ejecutivo de COPFA.

Sobre el particular, se hace necesario indicar que este Despacho ha emitido otros pronunciamientos, como el contenido en la Nota No. 32 de marzo de 1985, en la cual señalamos que para COPFA laboran tres categorías de empleados, a saber:

- a) Empleados del Ministerio de Desarrollo Agropecuario asignados a COPFA;
- b) Empleados de la Secretaría de Agricultura de los Estados Unidos de América asignados a COPFA, y,
- c) Empleados nombrados ~~directamente~~ por COPFA a través del Director y Co-Director del Comité Técnico Ejecutivo."

En cuanto a esta última categoría de empleados, indicamos también que no pueden ser considerados como "funcionarios o servidores públicos", ya que ni son nombrados por el Estado panameño ni perciben remuneración alguna del mismo. Por el contrario, se trata de trabajadores que prestan sus servicios a un

organismo "internacional" creado por acuerdo binacional de los gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América.

Decimos, sin duda, que se trata de un "organismo internacional", porque el mismo constituye el producto de la expresión de voluntades de los dos Estados, manifestada por medio de sus respectivos representantes y materializada por vía de un acuerdo internacional (o convenio, tratado, acuerdo, o como quiera llamársele). La ENMIENDA AL ACUERDO COOPERATIVO PARA LA PREVENCION DE LA FIEBRE AFTOSA Y LA PESTE BOVINA", celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República de Panamá (hoy MIDA) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América (USDA) viene a ser, pues, el instrumento (jurídico-internacional) constitutivo de la COMISION PANAMA ESTADOS UNIDOS PARA LA PREVENCION DE LA FIEBRE AFTOSA."

Lo anterior es cónsono con el artículo 107 del Decreto de Gabinete No. 280 del 13 de agosto de 1970 (sobre régimen de privilegios e inmunidades a favor de representantes de organismos internacionales, entre otros), que se refiere a los organismos internacionales como "aquellos en los cuales participa la República de Panamá en virtud de un tratado o que sean reconocidos como tales por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores. La mencionada norma es del contenido siguiente:

**"ARTICULO 107:** Los organismos internacionales, o sea, aquellos en los cuales participe la República en virtud de un tratado o que sean reconocidos como tales por el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, gozarán de personería jurídica y tendrán capacidad para contratar, adquirir y disponer de bienes muebles e instituir procedimientos judiciales y administrativos."

Partiendo pues, de la base de que estamos en presencia de un organismo internacional, se hace necesario distinguir lo relativo al régimen de seguridad social, así como al status laboral de los trabajadores nombrados y pagados por el mismo. Con relación al primer aspecto, si bien el literal i) del artículo 114 del Decreto de Gabinete antes mencionado establece la exención al régimen de seguridad social vigente en la República de Panamá para los funcionarios de organismos internacionales (es decir, las personas que sin ser representantes presten servicios técnicos o administrativos al organismo), la misma no es aplicable a los funcionarios y técnicos de nacionalidad panameña en virtud de que el artículo 5º del Decreto de Gabinete en referencia estipula que "No se reconocerán privilegios ni inmunidades a quien sea panameño de acuerdo con la Constitución y las leyes de la República."

En dicho Decreto, no encontramos tampoco una disposición específica que establezca la exención al régimen de seguridad social de los empleados (técnicos o administrativos) panameños que laboren para una organización internacional, aunque analógicamente cabe aplicar lo dispuesto en los artículos 21 y 49 del aludido cuerpo normativo, con lo cual resulta, que tales empleados quedan sometidos a dicho régimen por tratarse de ciudadanos panameños (Véanse los artículos 21, literal a) y 49).

Por otra parte, tomando en consideración que los empleados de COPPA no son servidores o funcionarios públicos, de carácter Nacional, debemos señalar, que los mismos no pueden gozar del beneficio del Fondo Complementario de Prestaciones Sociales, ya que de conformidad con las Leyes 15 y 16 de 1975, el mismo es sólo obligatorio para todos los trabajadores del sector público. Lo mismo cabe decir del Plan de Retiro de Voluntario, aunque a éste último no pueden acogerse determinadas categorías de servidores públicos.

También es de anotar, que el sistema de cotización de los empleados panameños que en nuestro país laboran para un organismo internacional es el del "Régimen Voluntario de Seguro Social", según lo establecido en el literal e) del Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. En la práctica, ello se implementa a través del Reglamento de Seguro Social Voluntario, realizándose las cotizaciones de los trabajadores por vía de "planillas" que facilitan los controles de pago de esas cuotas.

En lo que concierne al status laboral de los empleados de COPFA, debemos reiterar el criterio vertido por este Despacho en la Nota antes aludida, en el sentido de que sobre el punto se ha producido una laguna legal, muy a pesar de que la Enmienda al Convenio de 1972 establezca de una manera confusa que lo relativo al personal se regirá por las leyes de la República de Panamá. Dicho vacío se produce, en primer lugar, en virtud de la imposibilidad de aplicar las leyes laborales panameñas a la relación de trabajo existente entre COPFA y sus empleados, por tratarse de un organismo oficial (internacional) creado por la voluntad de dos Estados.

Sobre lo enunciado, es pertinente traer a colación lo manifestado por el Doctor Arturo Hoyos en su obra Derecho Panameño del Trabajo en torno al ámbito de aplicación personal de la Ley laboral panameña:

"Las normas legales en materia laboral han de aplicarse a todas aquellas personas que la Ley considere como trabajadores y empleadores, tanto en su dimensión individual como colectiva, regulando las relaciones de estos grupos entre ellos y frente a la organización estatal.

La regla general, salvo algunos preceptos, es que la Legislación Laboral no cubre a los empleados públicos, quienes han de regirse por las normas de la Carrera Administrativa.

Tampoco es aplicable la Legislación del Trabajo a las empresas cooperativas agrícolas o agroindustriales, quienes se regirán por estatutos especiales. Tal es el caso de los asentamientos Campesinos (Ver Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 17 de 1979 y también de 25 de enero de 1980).

Salvo estas excepciones, las normas laborales protegen a todas aquellas personas naturales que presten personalmente sus servicios en condiciones de subordinación jurídica o dependencia económica en el Sector Privado."

(El subrayado es del Despacho).  
HOYOS, Arturo. Derecho Panameño del Trabajo. Vol. I. s/e. Panamá. 1982. págs. 192-193).

Aunado a lo anterior, debemos recordar, que de conformidad con el artículo 108 del Decreto de Gabinete No. 280 de 1970, los organismos internacionales y sus bienes y haberes dondequiera que se encuentren, gozarán de inmunidad contra demandas y toda forma de proceso, excepto en los casos particulares en que de manera expresa renuncien a su inmunidad.

Asimismo, no es factible asimilar dicho personal a los servidores públicos ya que -según vimos- no son nombrados por ninguna entidad o dependencia estatal

panameña y tampoco son pagados con fondos de tales entes o dependencias, sino con fondos provenientes de ambos países, en su mayor parte, adoptados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América.

Le remitimos, finalmente, copia auténtica de la Nota No. 32 de marzo de 1985 a la que antes hicimos referencia, en la cual se comentan aspectos relativos a la problemática sobre la que hoy nuevamente nos consultan, los cuales compartimos plenamente.

Con las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

9/ichdef.

Adj.

Fotocopias.