

, 24 de julio de 1991.

Licenciada  
Luz Graciela de Peñalba  
Jefe del Departamento Consular  
de la Dirección General de Consular  
y Naves del Ministerio de Hacienda  
y Tesoro.  
E. S. D.

Señora Jefa:

Procedo a dar respuesta a la Nota Nº 608-01-59-CN de 27 de febrero de este año, en la cual le elevé una consulta a mi antecesora en el cargo, relacionada con la correcta interpretación de las normas laborales en nuestros Consulados.

A continuación absolveré sus interrogantes, en el orden en que fueron planteados:

PRIMERA INTERROGANTE:

Uno de los casos concretos que se nos plantea en el departamento Consular de la Dirección General Consular y de Naves del Ministerio de Hacienda y Tesoro es que los Consulados panameños no sólo se acogen a los días feriados que establece nuestro país, sino también a aquellos señalados por el Estado receptor, limitando con ello sus días de atención y por ende, su período de trabajo?

Sobre el particular el criterio de su Despacho, es el que a seguidas me permito transcribir:

"En nuestra opinión, esta práctica deriva, al parecer, de una incorrecta interpretación de las normas internacionales que establecen que debe respetarse las leyes y reglamentos del Estado receptor, a excepción de los privilegios e inmunidades que les reconozca ese Estado a los derechos que se le atribuyan por los acuerdos internacionales en vigor entre el Estado que envía y el receptor.

Es así que la mayoría de los países que están representados en nuestro medio se acogen, en el desempeño de sus funciones, a los días feriados que establece nuestra ley agregando sólo la celebración de su día Nacional u otra fecha muy significativa, que son respetadas por los acuerdos internacionales."

En nuestro ordenamiento jurídico todo lo atinente al Servicio Exterior Panameño, se regula por el Decreto Ley Nº 10 de 11 de julio de 1975. (Estatuto Orgánico de Relaciones Exteriores), el cual fue restablecido en forma parcial por el Decreto de Gabinete Nº 35 de 10 de febrero de 1990.

En el artículo 70, de dicho Estatuto Orgánico al referirse a los Jefes de Misión, en los literales p) y s) en lo atinente al horario de trabajo, disponen:

"Artículo 70: Son deberes de los jefes de Misión respecto al Estado panameño los siguientes:

.....  
.....

p) Fijar las horas de trabajo que no deben ser menos de cinco, prorrogables, según las necesidades del servicio;

.....  
.....

s) Enviar al Ministerio de Relaciones Exteriores un informe trimestral sobre la asistencia del personal con especificaciones de las tardanzas, de las ausencias y sus motivos;

.....  
....."

Por su parte, el artículo 170 ibidem señala:

"Artículo 170: Las oficinas consulares deberán permanecer abiertas al público todos los días hábiles. Serán considerados días no laborables aquellos que ha sido declarados oficialmente como feriados o

de duelo tanto por la República de Panamá como por el Estado en donde reside."

La disposición reproducida nos presenta dos (2) supuestos, a saber:

- a) Las oficinas consulares deberán permanecer abiertos al público todos los días hábiles, y
- b) Serán considerados días no laborables aquellos que han sido declarados oficialmente como feriados o de duelo tanto por la República de Panamá, como por el Estado en donde se reside.

Pues bien, con fundamento en esta norma tenemos que nuestros Consulados acreditados en el exterior, no laborarán única y exclusivamente los días que en forma oficial han sido declarados como feriado o de duelo por el Gobierno Panameño, así como por el Estado en donde tiene su sede el Consulado. Repárese en el hecho, que los días no laborables deben ser declarados en forma oficial por los Gobiernos respectivos evitando así el cierre innecesario de los Consulados.

Es importante señalar, que las Embajadas y Consulados acreditados en nuestro país, cierran sus oficinas los días declarados como feriados y de duelo nacional por el Gobierno panameño; así como también los que así sean declarados en sus países. Este proceder tiene su fundamento en la reciprocidad internacional existente entre los Estados, la cual se encuentra plasmada en los artículos 2 y 7, literal b) del 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 diplomática y oficinas consulares extranjeras y a miembros de oficinas consulares extranjeras y a miembros de ellas, a representantes de organismos internacionales y a misiones especiales de éstos o de gobiernos extranjeros y a miembros de ellas-, que a la letra preceptúa:

"Artículo 2º: El otorgamiento de privilegios e inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y miembros de ellas está subordinada la observancia de la más estricta reciprocidad internacional.

En consecuencia, se ampliará y adicionarán o se restringirán y suprimirán dichos privilegios e inmunidades por disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores, según lo requiera el caso pero dicho Ministerio podrá conceder o negar la reciprocidad que se invoque para obtener privilegios e inmunidades no considerados en el presente

Decreto de Gabinete o reconocidos en éste con menor amplitud."

Ningún funcionario del servicio exterior panameño, diplomático o consular, podrá exigir, en el país ante el cual este acreditado, el reconocimiento de privilegios e inmunidades diplomáticas u oficinas consulares de dicho país, y a miembros de ellas, en Panamá.

Ningún miembro de misión diplomática u oficina consular extranjera podrá exigir en Panamá el reconocimiento de privilegios e inmunidades mayores que los que efectivamente se otorgan a las misiones diplomáticas u oficinas consulares panameñas, y a miembros de ellas, en su respectivo país."

"Artículo 7: Compete al Ministerio de Relaciones Exteriores:

a.- Controlar los privilegios e inmunidades que han de otorgarse en la República y a las misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y a los miembros de ellas; a representantes de organismos internacionales, a misiones especiales de éstos o de gobiernos extranjeros y a los miembros de éstas;

b.- Hacer efectiva la reciprocidad internacional en la materia, adoptada con tal fin las medidas que estimare conducentes;  
y

c.- Absolver cualquier duda que surja sobre las disposiciones aquí consignadas y sobre privilegios e inmunidades en general"

Luego de lo expuesto, considero que con fundamento en lo señalado en el artículo 170 del Decreto ley Nº 10 de 1957, los Consulados panameños tendrán como "días no laborables aquellos que han sido declarados oficialmente como feriados o de duelo tanto por la República de Panamá como por el Estado en donde reside.

SEGUNDA INTERROGANTE:

"El otro caso que nos interesa se refiere igualmente a la exigencia de ciertos beneficios económicos, que no concede nuestra legislación, como por ejemplo, el pago de dos meses de bonificaciones, para los funcionarios consulares, so prtexto de que la Ley del lugar reconoce esos beneficios."

Respuesta:

Según la Ley Nº 36 de 22 de febrero de 1967 -por la cual se aprueba la Convención de Viena sobre relaciones Consulares y sus Protocolos Anexos-, en su artículo XXII al referirse a la nacionalidad de los funcionarios consulares se señala que en principio deberán tener la nacionalidad del Estado que envía.

Así pues, la mayoría de los funcionarios consulares que laboran en nuestros Consulados deben ser de nacionalidad panameña. Su nombramiento se rige por las leyes panameñas y tienen el carácter de servidores públicos, teniendo los deberes y derechos inherentes a todo funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ahora bien, todo lo relativo a sueldo, gastos de representación, vacaciones, licencias, prestaciones sociales, y demás de los funcionarios consulares de nacionalidad panameña, se rige únicamente por las leyes de nuestro país. Por lo tanto, estos funcionarios no pueden reclamar otros derechos (ejm.: el pago de dos meses de bonificaciones), aduciendo que en el país en donde prestan sus servicios se otorgan los mismos, por la sencilla razón que en nuestro Derecho no se conceden esos beneficios.

Con relación a la situación de las personas que no son panameñas, sino nacionales o residentes permanentes del Estado receptor y que laboran en los Consulados panameños, estimo que en su relación de trabajo con el Consulado, le son aplicables las leyes panameñas, por la sencilla razón que quien los nombra y les paga su sueldo es el Gobierno panameño, por lo tanto, ellos no pueden alegar el pago de ciertos beneficios económicos que nuestras leyes no conceden.

Por otra parte, hemos investigado que nuestros consulados nombran a este personal a través de Contratos. Pues bien, recomiendo que en dichos Contratos además de señalar los deberes y derechos de estos empleados, se debe detallar en forma clara y precisa que los mismos se rigen por las leyes panameñas.

Sobre este tema, estimo oportuno transcribir lo señalado en los artículos 56 y 57 del Decreto de Gabinete Nº 280 de 1970, los cuales se refieren entre otros casos a la contratación de las personas que laboran en los Consulados, así como a los miembros de las oficinas consulares. Estas disposiciones deben ser observadas y aplicadas por los Consules panameños, para el mejor desenvolvimiento de los Consulados. Dichos preceptos jurídicos disponen:

"Artículo 56: Para los efectos de extender facilidades al Estado acreditante, éste deberá notificar con anterioridad y por el conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores;

a) El nombramiento de los miembros de una oficina consular, su llegada una vez nombrados para la misma, su salida definitiva o la terminación de sus funciones y los demás cambios de su condición jurídica que puedan ocurrir durante su servicio en la oficina consular,

b) La llegada y la salida definitiva de toda persona de la familia de un miembro de la oficina consular que viva en su casa y, cuando proceda, el hecho de que una persona entre a formar parte de esa familia o deje de pertenecer a la misma;

c) La llegada y la salida definitiva de los miembros del personal privado y, cuando proceda, el hecho de que terminen sus servicios como tales;

d) La contratación de personas residentes en la República en calidad de miembros de una oficina consular o de miembros del personal privado que tenga derecho a privilegios e inmunidades, así como el despido de las mismas;

e) La dirección de los locales de la oficina consular, de la residencia del jefe de ella y los cambios que experimenten dichas direcciones.

"Artículo 57: Los miembros de las oficinas consulares son:

a) el "jefe de la oficina consular", quien es la persona encargada de desempeñar tal función;

b) los "funcionarios consulares" o sea las personas incluido el jefe de la oficina consular, encargadas con ese carácter del ejercicio de funciones consulares, a saber; cónsules generales, cónsules, vicecónsules y agentes consulares. Estos funcionarios son de dos clases: de carrera y honorarios;

c) los "empleados consulares", que son todas las personas empleadas en el servicio administrativo o técnico de una oficina consular;

d) el "personal de servicio", entendiéndose por tal las personas empleadas en el servicio doméstico de una oficina consular, sin incluir en ellas a las que están exclusivamente en el servicio particular de un miembro de la oficina consular sin ser empleadas del Estado acreditante."

Con la esperanza de haber satisfecho su solicitud,

Atentamente,

Lic. Donatilo Ballesteros S.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

VB/DBS:au