

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
PROGRAMA DE MAESTRIA EN DERECHO DEL
TRABAJO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**



**“UNIFICACION DE LA LEGISLACION
LABORAL DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO”**

Por:

Lic. CARLOS R. AYALA MONTERO

Director:

Doctor LUIS ADAMES

**Trabajo de Graduación
presentado para optar
por el Título de Maestría
en Derecho del Trabajo.**

**PAÑAMA, REPUBLICA DE PANAMA
-2002-**



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN

DERECHO DEL TRABAJO

20 JUN 2003

Título del trabajo de tesis " UNIFICACION DE LA LEGISLACION LABORAL DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO PANAMENO "

Nombre del estudiante: CARLOS AVILA MONIERO Cédula 8-163-648

Miembros del Jurado:

Calificaciones que otorgan:

a:	DR. LUIS ADAMES	98
b:	DR. ROLANDO MORGAS TORRAZZA	97
c:	DRA. ANICIA RODRIGUEZ DE ARAUZ	90
Nota final promedio		95 = A

oh. del autor

Observaciones generales del jurado

El Trabajo de Investigación cumple a cabalidad con los requisitos formales requeridos. Constituye un serio, original y notorio esfuerzo de investigación sobre una materia de suya compleja y poco tratada por la doctrina nacional. El autor hace un excelente uso del Derecho Comparado y de las fuentes bibliográficas existentes.

Firma de los miembros del jurado:

a: Luis M. Adames J.
b: Rolando Morgas Torrazza

Antonio Rodriguez de Arauz

Firma del coordinador del programa

Firma del representante de la Vicerrectoría de Inv. y Postgrado

Firma del estudiante

Firma del decano Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Fecha: 27-03-03

973

DEDICATORIA

Dedico el presente esfuerzo a mi familia, en particular a mis hijos que son la causa y el fin último de mi superación personal y profesional.

A mi maestra Moyra Carrera, donde quiera que se encuentre, pues fue ella quien me enseñó a leer y escribir, y a amar el conocimiento. Sin la semilla que ella sembró no habría cosecha hoy.

A todos los trabajadores del sector público que han sido víctimas de la injusticia del sistema imperante en nuestra sociedad, en particular a mis parientes y amigos servidores públicos.

AGRADECIMIENTO

A la providencia, por haberme permitido caminar hasta aquí cosechando más satisfacciones que sinsabores, incluida la culminación del presente trabajo.

Al Doctor Luis Adames por la gentileza de apoyarnos en este esfuerzo.

A todos los amigos, parientes y personas que creyeron en mi y en la posibilidad de escalar un nuevo peldaño en el conocimiento, en especial a aquellos que me estimularon cuando sentí fatiga para continuar.

DEDICATORIA	PAG.
	ii
AGRADECIMIENTO	iv
INTRODUCCIÓN	vii
CAPITULO I. EVOLUCION HISTORICA Y CONCEPTUAL	
A. EVOLUCION HISTORICA DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION ESTATAL	1
1. Historia del Trabajo	1
2. Historia del Trabajo en la Administración Estatal	3
2.1. Epoca Antigua	3
2.1.1. Egipto	4
2.1.2. Mesopotamia	5
2.1.3. Grecia	6
2.1.4. Roma	6
2.1.5. China	7
2.2. El Medioevo o Feudalismo	8
2.3. La Revolución Francesa	10
2.4. El Estado Interventor	11
B. DELIMITACIONES CONCEPTUALES	13
1. El Trabajo	13
2. El Trabajador	15
3. El Servicio Público	17
3.1. Función Pública	17
3.2. La Administración Pública	18
3.3. El Sector Público	19
4. El Trabajador del Sector Público	20

C. NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION ENTRE TRABAJADORES Y EL ESTADO	26
1. En la Doctrina	26
1.1. Teorías Civilistas	26
1.2. Teoría del Acto Administrativo	27
1.3. Teoría del Acto Unilateral del Estado	28
1.4. Teoría del Acto-Condición	29
2. Diferencias y Semejanzas entre el Sector Público y Privado	30
2.1 Diferencias	31
2.1.1. Manual de Cargos y Funciones	31
2.1.2. El Empleador	31
2.1.3. Objeto del Trabajo	33
2.2. Semejanzas	34
2.2.1. Legislación Aplicable	35
2.2.2. Derechos Laborales Universales	36

CAPITULO II. FUNDAMENTACION TEORICA

A. EL DERECHO DEL TRABAJO COMO REGENTE DE LA RELACION ENTRE TRABAJADORES Y EL ESTADO	42
1. Concepto de Derecho del Trabajo	43
2. Laborización de la Relación entre Trabajadores y El Estado	45
3. De Las Teorías Dualistas a Las Monistas.	53
B. EL CONTRATO DE TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO	60
1. El Contrato de Trabajo	60
1.1.Elementos Esenciales del Contrato de Trabajo	63
1.1.1. Consentimiento	63
1.1.2. Objeto	64
1.1.3. Causa	65
1.1.4. La Forma	66
1.1.5. Capacidad	66
2. La Relación de Trabajo	67

C. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LOS TRABAJADORES ESTATALES 71

1. Los Tradicionales Principios del Derecho del Trabajo	71
1.1. Principio Protector	71
1.2. Irrenunciabilidad de Derechos	74
1.3. Continuidad del Contrato	75
1.4. Primacía de la Realidad	76
1.5. Principio de la Razonabilidad	77
1.6. Principio de la Buena Fe	78
2. Los Principios Laborales y la Globalización Económica	79
3. Los Principios Laborales del sector Público	81

CAPITULO III. EL DERECHO COMPARADO

A. LEGISLACION LABORAL DEL SECTOR PUBLICO EN EL DERECHO COMPARADO	85
1. España	87
1.1. La Constitución	87
1.2. La Legislación	88
2. Italia	91
2.1. La Constitución	91
2.2. La Legislación	91
3. Argentina	94
3.1. La Constitución	94
3.2. La Legislación	96
4. Chile	99
4.1. La Constitución	99
4.2. La Legislación	100
5. México	102
5.1. La Constitución	102
5.2. La Legislación	104
6. Colombia	107
6.1. La Constitución	107
6.2. La Legislación	108

7. Costa Rica	111
7.1. La Constitución	111
7.2. La Legislación	112
8. Cuba	113
8.1. La Constitución	113
8.2. La Legislación	114
B. LEGISLACION INTERNACIONAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS	119
1. Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)	119
2. Los Convenios Relativos al sector Público	120
2.1. Convenio 87 sobre Libertad Sindical y de Asociación	120
2.2. Convenio 98 sobre Libertad de Sindicación y Negociación Colectiva	121
2.3. Convenio 151 sobre Relaciones de Trabajo en el Sector Público	122
2.4. Convenio 154 sobre Negociación Colectiva	122
3. Los Convenios Fundamentales	123
C. LEGISLACION NACIONAL DEL SECTOR PUBLICO	126
1. La Constitución	126
2. La Legislación	128
2.1. El Código de Trabajo	128
2.2. La Ley de Carrera Administrativa	128
2.3. Leyes Fragmentarias de Aplicación General a Todos los Servidores Públicos	134
2.4. Legislación Especial para Determinados Grupos de Servidores Públicos	137
2.4.1. Carreras públicas	137
2.4.2. Leyes Especiales	137
2.4.3. Normas sobre Escalafón	139

CAPITULO IV. PROPUESTA

A. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA UNIFICACION LEGISLATIVA LABORAL	141
1. Situación Del Servidor Público Panameño	141
2. Datos Estadísticos	145
3. Fundamento Constitucional	149
4. Marco Conceptual	157
4.1. Derechos Individuales	157
4.2. Derechos Colectivos	163
4.3. La Jurisdicción	164
5. Ambito de Aplicación	167
B. JUSTIFICACION DE LA UNIFICACION LEGISLATIVA LABORAL	170
1. Necesidad de la Unificación	170
2. Impacto de la Unificación	174
3. Viabilidad de la Unificación	176
4. Período de Transición	179
C. ANTEPROYECTO DE LEY DE UNIFICACION DE LA LEGISLACION PANAMEÑA	182
CONCLUSIONES	197
BIBLIOGRAFIA	205

INTRODUCCIÓN

Panamá es un país de apenas un siglo de vida republicana pero ha coexistido en el concierto de naciones (sobre todo las latinoamericanas) en un período de cambios significativos desde el punto de vista estructural, económicos, culturales, pero sobre todo, de cambios políticos y jurídicos pues pareciera que los cambios en el rol que las masas juegan en la sociedad han sido proporcionales a los cambios en las diferentes esferas o instituciones sociales descritas.

Así, el contrato social habido entre las masas y los gobernantes ha sufrido variaciones que van desde el *laissez faire* en 1903 cuando surgió a la vida la República en forma mediatizada y el concepto predominante era que ni el Estado ni los trabajadores como clase debían intervenir en la fijación de las condiciones de trabajo; hasta las modernas concepciones neoliberales, pasando por el Estado benefactor-interventor y actualmente se debate entre ampliar la cobertura del Derecho del Trabajo y su “desregulación”.

La aplicación de medidas económicas de tipo “monetaristas” consistentes en el predominio de las exportaciones; privatizaciones de empresas estatales y servicios públicos y promoción de la integración económica en diferentes niveles son el reflejo de una hegemonía ideológica post caída del campo socialista. Ello sin embargo ha llevado aun

distribución desigual de la riqueza jamás vista, en donde la concentración del capital es cada vez aguda y la precarización de las masas va en aumento, hechos reconocidos ya incluso a nivel oficial por los propios organismos de financiamiento internacional como el BID en su última asamblea general.

En Panamá, el 20% de los más ricos poseen ingresos 30 veces superiores al 20% de los más pobres de acuerdo a cifras del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). La pobreza alcanza niveles de casi el 40% de la población, mientras que la pobreza extrema está por el orden del 22%.

Los servidores públicos no escapan a esta realidad, su situación refleja una total y absoluta injusticia. Ellos representan el 28% de la población ocupada según cifras oficiales y sin embargo le están vedados derechos de los cuales gozan el resto de los trabajadores del país desde hace ya varias décadas, entre los que podemos destacar una ausencia total de estabilidad; exclusión del salario mínimo legal.

Pero la injusticia no se encuadra en la limitación de derechos que produce frustración a los servidores públicos, sino que además afecta al Estado y al resto de la sociedad.

Cuando un servidor público es separado sin causa alguna disciplinaria o sea cuando se hace patente la falta de estabilidad en el sector público panameño, también pierde la propia Administración Estatal.

La Ley 31 de setiembre de 1977 sobre perfeccionamiento de los servidores públicos, establece que el beneficiario de una licencia con sueldo para capacitarse fuera del país, debe firmar un contrato en el que se comprometa entre otras cosas, a trabajar para el Estado panameño por el doble del tiempo que se le otorgó como licencia con sueldo para estudiar. En no pocas ocasiones ha ocurrido que el servidor público cumple con dicha obligación pero no la puede culminar porque es destituido sin causa objetiva disciplinaria alguna. Con ello, el Estado pierde una cantidad considerable de conocimientos y recursos financieros.

La Convención Americana de Derechos Humanos al igual que el Protocolo de San Salvador, del cual nuestro país es signatario obligan a los Estados miembros de la O.E.A. a garantizar un empleo justo, equitativo y ausente de discriminaciones a todos los ciudadanos. La O.I.T. por su parte, ha lanzado desde 1998 una campaña mundial por el trabajo decente, en base a los convenios y principios fundamentales del trabajo, describiéndolo como "Aquella ocupación productiva justamente remunerada, que se ejerce en condiciones de libertad, equidad seguridad y respeto a la dignidad humana". Obviamente que ésta conceptualización abarca el trabajo en el sector público en tanto que esfuerzo humano dirigido a satisfacer las necesidades sociales.

La relación de trabajo en el sector estatal panameño ha estado presidida sin embargo, por el concepto de derecho administrativo de que la vinculación se produce de manera aleatoria, en donde el servidor público debe supeditarse al sistema jurídico de deberes y derechos preexistente (más deberes que derechos).

La realidad internacional en el ámbito del Derecho del Trabajo y en la política, así como en el ámbito nacional, fue cambiando poco a poco el escenario que originó la concepción descrita.

En los inicios de la República, prevalecía la concepción de que los servidores públicos de base eran una parte más del engranaje estatal, fáciles de reemplazar por amigos y simpatizantes políticos.

Pero hechos tan trascendentales como las dos guerras mundiales fueron creando condiciones distintas en el país, al igual que la política de sustitución de importaciones por ejemplo, que dió origen a la industria nacional en 1945 en adelante, y la concepción ideológica del Estado benefactor e intervencionista que hizo que se invirtiera capital estatal en empresas productivas y se nacionalizaran las que estaban en manos de grandes transnacionales como la energía eléctrica y las telecomunicaciones.

Otro de los factores que determinó cambios objetivos fue la desaparición de los partidos políticos desde 1968 hasta 1983, lo que redundó en un alto grado de estabilidad en el sector público pero la escisión de la sociedad panameña en los

años 80 del siglo XX en torno a priorizar entre la defensa de la soberanía o de los derechos humanos individuales en que fue colocada la nación panameña por las Fuerzas Armadas que dirigían el país, trajo nuevamente cambios en la relación laboral del sector público.

Poco antes la firma de los Tratados Torrijos-Carter en 1977, se pusieron de relieve las postpuestas contradicciones sociales entre las que se incluía la regulación de la relación laboral en el Estado

El desenlace de la crisis política concretada en la invasión militar de 1989 por parte de Estados Unidos evidenció la necesidad de mirar hacia adentro de la relación laboral en el Estado, lo que en los primeros años de los 90 se tradujo en un duro y constante enfrentamiento de los gremios de servidores públicos con el Gobierno Nacional.

Todo este acontecer político marcó como hemos descrito, cambios objetivos en la relación estatal que son el marco para un nuevo orden jurídico que nosotros definimos como la unificación de la legislación laboral panameña.

Más allá de las reclamaciones sindicales, existen condiciones materiales y aún ideológicas además de objetivas, que fundamentan la necesidad del cambio.

En materia de necesidades, los servidores públicos poseen las mismas que el resto de los trabajadores. Ellos realizan un esfuerzo humano, físico o intelectual que redundará en un beneficio de su empleador, igual que en el sector privado.

Laboran por la necesidad de garantizar un sustento para sí y para su familia. Algunos incluso estudian expresamente para laborar en el Estado

La legislación del sector privado es semejante a la del sector público pero el temor de los gobernantes a que los derechos individuales y sobre todo colectivos como la sindicación y la huelga puede crearle dificultades al Estado hacen que aún no se produzca la legislación que reconozca muchos de los derechos vigentes en el sector privado.

La descripción que hace el Manual de Clasificación de Clases Ocupacionales del Estado coincide en muchos casos con la descripción de cargos y funciones que existe en algunas empresas, debido a que no hay, salvo la especialidad de Administración Pública dictada en la Universidad de Panamá, cursos para enseñar a laborar en el sector público o privado de la economía pues el aprendizaje de una profesión u oficio no está determinado como regla, por el patrono al que se pretende servir.

El Doctor Rolando Murgas ha escrito: “En la legislación panameña hace falta una regulación integral y sistematizada del trabajo en el sector público. La que existe, dispersa y en gran parte atrasada, requiere de una homogeneización y modernización, que la equipare mayormente, a los principios básicos de protección reconocidos a los trabajadores de la empresa privada. Este propósito sólo se

¹ Según cifras oficiales, la escuela de Administración Pública de la Universidad de Panamá tuvo una matrícula de 3,859 estudiantes para el año 2001.

cumple parcialmente con la ley de carrera administrativa, que todavía no tiene vigencia práctica” (Murgas: 1998; 192).

Proponemos esencialmente la unificación de las legislación laboral panameña basada principalmente en el Código de Trabajo y la Ley 9 de 20 de junio de 1994. Somos concientes de la necesidad de actualización que requiere nuestro Código de trabajo pero aplicar sus normas a los servidores públicos de base es a nuestro juicio un importante paso en la modernización del Estado panameño.

Nuestro trabajo pretende hacer un recorrido histórico acerca de los servidores públicos desde sus orígenes hasta nuestros días, por lo que iniciamos desarrollando aspectos conceptuales e históricos, necesarios para entender la situación actual de nuestros servidores públicos.

En el segundo Capítulo justificamos desde el punto de vista teórico doctrinario, la posibilidad no sólo de la unificación, sino de la sustitución del viejo derecho Administrativo por el derecho del Trabajo en el marco de la regulación de la relación existente entre el Estado y sus trabajadores o “servidores”.

Como quiera que formamos parte de un mundo globalizado, en donde las comunicaciones son cada vez menos complejas tanto a nivel nacional como internacional, revisamos en nuestro tercer Capítulo la situación del Derecho Comparado y del Derecho del Trabajo Internacional, incluyendo las modernas concepciones de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)

El cuarto y último Capítulo presenta nuestra propuesta de unificación legislativa laboral, sustentada en la realidad nacional, desarrollando aspectos como el fundamento constitucional; el marco teórico de la legislación laboral sobre derechos individuales, colectivos y la jurisdicción; definiendo el ámbito de aplicación propuesto; la viabilidad económica y el impacto administrativo de la reforma, así como lo relativo al período de transición que necesariamente habrá de darse.

Es oportuno hacer la aclaración de que el lenguaje de género no ha sido desarrollado en forma específica debido a que es un tanto difícil de redactar en las condiciones culturales que hasta ahora habíamos mantenido al respecto sin embargo, desde estas primeras líneas destacamos que deben entenderse incluidas la mujeres cada vez que hacemos mención de los trabajadores, de manera genérica, ya que no es nuestra intención utilizar lenguaje sexista o machista en el presente trabajo.

No se trata de una propuesta final, incólume, sino de un ejercicio que intenta despertar las opiniones de mejores criterios jurídicos y legislativos, pero imbuido de una profunda convicción de que además de cumplir a cabalidad con la legislación existente, el cambio es necesario para beneficio del país, que incluye a los servidores públicos de base; a la administración estatal y a nuestros hijos.

INDICE GENERAL

CAPITULO I
EVOLUCION HISTORICA Y CONCEPTUAL

A. EVOLUCION HISTORICA DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACION ESTATAL.

Como bien se ha dicho, la historia del trabajo es la historia de la humanidad. De allí el interés académico y aún profesional que suscita el conocimiento de la historia del trabajo, en el sempiterno caminar del hombre por el sendero de la búsqueda de respuestas a sus preguntas sobre el quiénes somos, hacia donde vamos?, con el objeto de dejarle a nuestros hijos un mundo que le brinde mayores posibilidades de bienestar material y espiritual.

1. Historia Del Trabajo.

La historia del trabajo en general, nos demuestra que la humanidad ha pasado, desde el punto de vista del modo de producir y de la distribución o apropiación del producto del trabajo, por la auto-satisfacción, la esclavitud, el feudalismo, el capitalismo y el socialismo.

La etapa de auto-satisfacción se remonta a los orígenes del hombre primitivo, cazador y nómada, que no producía otra cosa que alimentos y abrigo y con el devenir de los tiempos, al aparecer la agricultura y por lo tanto el sedentarismo, se transformó en esclavitud, desde la misma gens, y luego a través de formas superiores de organización social .

En el régimen esclavista como es sabido, los esclavos eran considerados “res” (cosas) y no personas. Ellos debían trabajar para sus amos, a cambio de comida.

En la Roma esclavista por ejemplo, los esclavos eran originados por la guerra o por causa de deudas; los *alieni iuris* debían servir desde el punto de vista laboral al *sui iuris* o Pater familia de la gens (Alonso Garcia: 1982; 61).

En el régimen feudal que sustituyó al esclavista, es sabido que la principal forma de trabajo era el feudalismo, que tuvo su antecedente jurídico en la “*locatio*” o arrendamiento de servicios (Op. Cit, 62). Esta forma de producción se distinguió por el arrendamiento de una parcela de terreno para producir y pagar al señor propietario de la tierra con parte o la totalidad del producto o la cosecha; reservando una ínfima parte para sus necesidades (las del vasallo) y la producción de bienes materiales se desarrollaba con base en los oficios individuales, transmitidos de una generación a otra.

Con el advenimiento de la revolución industrial; el invento del buque a vapor y el descubrimiento de América entre otras causas, surgió la forma de producción capitalista, en donde una persona “vende” su fuerza de trabajo a otra que posee el capital o los medios de producción y a cambio recibe una cantidad de dinero descrita universalmente como salario debido a que las primeras formas de pago fueron en sal, bien altamente valorado en la sociedad del siglo XVI debido a la escasez del mismo. (Marx; 1974; 139).

Los principios de la revolución liberal francesa sobre libertad, igualdad y fraternidad, propiciaron las condiciones ideológicas para el inicio de una argumentación teórica que conllevara históricamente del capitalismo al socialismo como forma de producción o trabajo, en donde no existe el capitalista individual.

2. Historia Del Trabajo En La Administración Estatal.

Este breve repaso por la historia del trabajo tiene el objeto de ubicarnos en las etapas en que se divide el desarrollo del trabajo humano y aunque la descripción anterior se fundamenta en el criterio de quién y cómo se apropia del producto del trabajo del hombre, creemos importante destacarla para introducimos en el desarrollo del trabajo estatal, que tiene otra forma de apropiación del producto, como veremos más adelante pero que a nuestro juicio permite conocer los antecedentes para justipreciar la propuesta explicitada en el presente trabajo acerca de la legislación del trabajo en la administración estatal.

2.1. Epoca Antigua.

El Estado apareció con la división social del trabajo entre agricultura y ganadería; con la necesidad de aumentar la fuerza de trabajo y la de administrar las relaciones entre tribus y gens (Engels: 1970; 200). En el momento mismo de la aparición del Estado surgió la necesidad del trabajo estatal o administrativo,

“desde el momento en que los hombres se dividieron entre gobernantes y gobernados” (Ballén: 1996; 5).

2.1.1. Egipto.

Hubo trabajo estatal desde las más antiguas sociedades: Egipto; Mesopotamia; Roma y China.

En Egipto antiguo el Faraón era el poseedor de las tierras y sus rentas, lo que originaba la necesidad de controlar el uso y explotación de la tierra pero el Faraón no podía hacerlo solo, dado lo vasto del imperio.

Por otro lado, al surgir los primeros brotes de tendencias separatistas de las provincias, se hacía necesario controlar más aún la administración de las mismas (Sauneron, en Historia General del Trabajo: 1965; 145).

El Centralismo de la administración estatal colocaba a la cabeza de la misma al Faraón y dependiendo directamente de él, estaba el Visir, que dirigía a las nomos y los condes, los cuales eran los jefes de provincia.

El Visir dirigía la justicia (represión por abusos de poder, testamentos, nombramientos de jueces, etc); vigilaba los servicios públicos tales como las medidas a tomar frente a las crecidas del río Nilo etc. También dirigía la hacienda pública al controlar la recaudación de impuestos (www.artehistoria.com/245htm)

El Visir y el resto de los funcionarios eran privilegiados a los que se colmaba de constantes premios y favores. Los escribas ganaban altos salarios anuales, y más aún si eran escribas de la contabilidad (Ibidem).

2.1.2. Mesopotamia.

El Rey es el representante de los dioses en la tierra. El se encarga de dictar las leyes, dirigir la política, la religión, el derecho y la economía. Todos los impuestos y riquezas son entregados a Palacio, quien los redistribuye en la colectividad. A diferencia de Egipto Antiguo, el Rey delegaba parte de su poder "divino" entre el ejército y la administración. **"El Estado fue dirigido durante mucho tiempo como una gran familia"** (Ballén. Op.Cit; 6).

Los servidores del Estado se denominaban "wardum" que significaba esclavo del Rey pues se conceptuaba que el funcionario servía a Dios a través del Rey y no al pueblo.

Originalmente era la Iglesia quien administraba la justicia, hasta la aparición del Rey Hammurabi, el cual designa a los gobernadores para que administren las provincias y a los jueces civiles, los cuales se encargan de administrar justicia y de algunos aspectos administrativos como el control de las compras de palacio, etc. (Ibidem).

Los gobernadores debían proteger la integridad territorial; vigilar los trabajos agrícolas; recaudar impuestos; atender la vida religiosa y ordenar sacrificios. Debían rendir informe periódico y detallado al soberano.

Los Asirios organizaron una especie de ejército profesional, en donde había letrados que se encargaban de contabilizar los bienes incautados en las batallas y de **“relatar las peripecias de la campaña para la mayor gloria de su temible señor”** (Gracelli, en Historia General del Trabajo: 1965; 101).

2.1.3. Grecia

Los funcionarios llamados escribas redactaban estatutos, llevaban la contabilidad; tenían una gran capacidad de resumen en sus escritos e incluso hay quienes opinan que fueron estos funcionarios los que inventaron el concepto de "copia" de un documento, al hacer dos tablillas con el mismo texto, una para cada parte interesada en su contenido.

El Heraldo o Ministro, de origen noble, convocaba a las asambleas del pueblo y en tiempos de guerra eran los mensajeros de los reyes; eran a la vez jefes religiosos con autoridad para ordenar sacrificios.

Los aedos o poetas eran funcionarios de palacio encargados de distraer a Reyes e invitados y eran muy respetados (Baniot, en Historia General del Trabajo; 205-206).

2.1.4. Roma

Ser funcionario público en Roma constituía un honor y por lo tanto, a diferencia de las sociedades que hasta ahora hemos revisado, no era un servicio remunerado en sentido estricto. Los Magistrados, altos funcionarios

gubernamentales, eran los encargados de administrar justicia entre otras cosas; su carrera política era pagada con costosísimos honores y privilegios.

El servicio militar; el pretor; el centurión o el legionario, tampoco eran servicios remunerados pero si era considerado una obligación de todo propietario la participación en el ejército, como una especie de contraprestación por la tenencia y/o propiedad de la tierra; defenderla de los ataques de extranjeros o bárbaros nómadas. En sentido contrario, los “**prolem darem**” no poseían tierras y en consecuencia no tenían que formar parte del ejército.

Roma, como es sabido, estructuró una compleja administración estatal que pasó del centralismo a una descentralización obligada a medida que el imperio crecía. Ello conllevó a un aumento inusitado de “cancilleres”, embajadores y en general, una estructuración más compleja de la administración, de cara a recaudar los impuestos; administrar justicia (penal y civil); realizar servicios y obras públicas, etc. Pero siempre estaba en la base de la cultura romana el concepto de honorabilidad del cargo público, no remunerado pero sí muy bien recompensado con bienes y servicios, incluyendo esclavos personales, etc. (Remondon, en Historia General del Trabajo; 350).

2.1.5. China.

La formación intelectual fue siempre un pilar de la cultura milenaria China base para ascender en el escalafón oficial. Algunos autores se arriesgan a concluir que los chinos fueron los fundadores de la Carrera Administrativa. (Ballén; Op. Cit: 8)

El imperio de los Han impuso a los militares la obligación de estudiar la cultura.

El sistema de enseñanza ordenaba a los estudiantes aprender las seis ciencias, consistentes en los cinco tipos de ritos; las seis especies de música; los cinco modos de lanzar las flechas; los cinco procedimientos de conducción de los carros; las seis clases de escrituras; los nueve métodos del cálculo; las seis etiquetas; las tres virtudes (sinceridad, vigilancia y piedad filial) y las tres prácticas. Al aprobar el examen final los alumnos podían ser clasificados en categorías que entre otras cosas, servía para ocupar cargos en la administración estatal.

Durante el imperio de los Sui, se estableció el ingreso al servicio público mediante exámenes de admisión que posteriormente se generalizó en todo el imperio. Se hacían exámenes más complejos en la medida en que se intentaba ingresar a un nivel oficial más alto. La motivación de ésta práctica era la de sustituir paulatinamente a la nobleza hereditaria de la administración, por hombres nuevos, formados y cultos, designados según sus méritos.

2.2. El Medioevo ó Feudalismo.

El vasallaje feudal del medioevo europeo se desarrolló en el marco del mejoramiento de las comunicaciones y de los conocimientos geográficos; progresos de las técnicas económicas; transformaciones militares; evolución del pensamiento intelectual y político y una activación de los sentimientos nacionales y xenófobos ([www.artehistoria.com/ 1189. Htm](http://www.artehistoria.com/1189.Htm)).

Entre 1400 y 1500 se consolidaron los Estados Nacionales modernos, proceso en el cual jugaron un papel importante los funcionarios y autoridades administrativas como los Virreyes; lugartenientes; gobernadores; corregidores; militares y judiciales. Este fortalecimiento a su vez promovió el expansionismo y con él, la transformación de los aparatos de gobierno de la monarquía, proceso caracterizado por el auge de los trabajadores de la administración al servicio de la monarquía.

Los "Letrados" eran funcionarios provenientes de sectores sociales intermedios o incluso pobres, que asumieron cada vez más una mayor cuota de poder en la administración estatal pero **"con todo, la burocratización no desplazó a la nobleza, que mantuvo su papel político en la estructura estatal de la monarquía"** (Ibidem).

En resumen, podemos concluir que este periodo sirvió para consolidar el Estado Nacional y luego expandirlo con evidente muestras de imperialismo como fueron los casos de España; Francia e Inglaterra principalmente, y que ésta caracterización del periodo obligó a aumentar las actividades del funcionariado público pero sujeto a la monarquía, que mantenía el control del poder estatal y aún eclesiástico.

En esta etapa, los funcionarios gozaban de los privilegios de la corte monárquica. No recibían salarios pero eran inconmensurablemente mejor remunerados que los trabajadores manuales o del campo, al servicio de la nobleza y aún de la monarquía. El respeto que se les rendía provenía del cargo público

que ostentaban, lo que en no pocas ocasiones provocó envidias e intrigas intra y extra palacio: (Ibidem; 8).

2.3. La Revolución Francesa.

Previo al estallido social de la revolución francesa el Estado Nacional europeo fue asumiendo responsabilidades cada vez mayores en materia social y económica. El tamaño mismo del aparato estatal creció espectacularmente como consecuencia de sus nuevas y crecientes funciones. El Estado intervino por ejemplo en el ámbito de la educación. En Francia el sistema estatal de educación fue creado por Napoleón Bonaparte en 1808, promoviendo una virtual separación de los conceptos eclesiásticos en la educación.

El Estado asumió también responsabilidad de protección y seguridad social, etc. (Ibidem; 9).

La revolución francesa de 1789 proclamó al mundo la terminación de la monarquía absoluta y la creación de un nuevo Estado, basado en la filosofía liberal y los principios de libertad, igualdad y fraternidad que en términos de la administración del Estado se expresó en los siguientes conceptos.

Separación de tres órganos estatales; Ejecutivo; Legislativo y Judicial.

Los trabajadores al servicio de la administración estatal responden al pueblo y no al monarca.

La revolución francesa introdujo muchas reformas conceptuales que todavía rigen a nivel mundial en una buena cantidad de relaciones de trabajo entre los trabajadores estatales y la administración estatal como son los conceptos de nombramiento, como un acto soberano del estado; incondicionalidad del funcionario frente al Estado; especialización del funcionario en alguna de las tres ramas del Estado, etc.

2.4. El Estado Interventor.

En contraposición a tres siglos de *laissez faire*, los principales actores sociales del capitalismo, trabajadores y empleadores (en sentido amplio), en una constante interrelación de guerra y armisticio, producen una reacción de la administración estatal a finales del siglo XIX que se expresa en la intervención del Estado en las relaciones obrero-patronales como una forma de garantizar la paz social.

Este nuevo papel del Estado a su vez, produce una nueva necesidad de personas especializadas a todos los niveles, para afrontar este papel en los diferentes niveles y especialidades de la administración estatal. Así por ejemplo, surgen los Ministerios o Secretarías para asuntos del Trabajo; etc.

Esta particular función del Estado sin embargo, provoca volver la mirada hacia los propios trabajadores del Estado, que ya para la segunda mitad del siglo

XX han dejado sentir sus protestas por estar excluidos de algunos derechos y beneficios de que gozaban desde tiempo atrás, los trabajadores al servicio de empleadores privados. Así por ejemplo, en 1931 se crea en México la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y en 1984 se creó la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al servicio del Estado.

Por último, el desarrollo del modelo económico socialista estatiza a todos los trabajadores. El experimento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sin embargo, fracasó después de 70 años, entre otras razones, por la creación de una elite de trabajadores estatales del más alto nivel, que no sólo vivía del erario público sino que gozaba de extremados privilegios que al resto de la población (trabajadores estatales) les estaban vedados.

Las recientes reformas económicas en países socialistas como Cuba y China Continental apuntan a una mayor equidad entre los trabajadores estatales de menor y mayor jerarquía en cuanto a derechos y privilegios.

B. DELIMITACIONES CONCEPTUALES

El análisis y propuesta acerca de la situación laboral de los trabajadores al servicio del Estado requiere de precisiones conceptuales previas, a fin de no incurrir en interpretaciones subjetivas o alejadas del contexto en que son utilizadas. Es por ello que el presente trabajo intentará antes de continuar, especificar algunos conceptos, a nuestro juicio necesario para el mejor entendimiento del alcance de los mismos.

1. El Trabajo

Las personas interactúan entre sí y con la naturaleza que los rodea, produciendo un conjunto de relaciones personales e interpersonales, de grupo y de colectividad, a partir del concepto del trabajo. (Alonso García. Op. Cit; 5) pero es necesario definir el concepto trabajo en sí.

En un sentido etimológico, la palabra trabajo alude a la sanción bíblica que pesa sobre el género humano. Se compone de dos términos latinos: “**Trabs**” y “**Trabis**” que significan Traba, dificultad o impedimento. Algunos aseguran que proviene de la voz latina “**Tripaliare**” que significa literalmente torturar con el instrumento de tortura llamado **tripalium**, o del griego “**pono**” que se traduce como trabajo, fatiga y pena (Vargas V: 1994; 2-3).

Existen diversas acepciones y concepciones del trabajo.

“El Trabajo no es otra cosa que el ejercicio de la propia actividad enderezada a la adquisición de aquellas cosas que son necesarias para los varios usos de la vida y principalmente para la propia conservación”

Así lo definía el Papa León XIII en la encíclica papal **Rerum Novarum** en 1891, concepto que fuera ratificado por Juan Pablo II en la encíclica papal **Laborem Exercens**, en 1981. O sea que noventa años después, la Iglesia mantiene el mismo concepto sobre el trabajo.

“El hombre debe trabajar bien sea por el hecho de que el creador lo ha ordenado, bien sea por el hecho de su propia humanidad, cuyo mantenimiento y desarrollo exigen el trabajo. El hombre debe trabajar por respeto al prójimo, especialmente por respeto a la propia familia, pero también a la sociedad a la que pertenece, a la nación de la que es hijo o hija, a la entera familia humana de la que es miembro, ya que es heredero del trabajo de generaciones y al mismo tiempo coartífice del futuro de aquellos que vendrán después de él con el sucederse de la historia”. (Juan Pablo II; Laborem Exercens; 1981).

El trabajo es **“La fuente de toda riqueza”** ha dicho David Ricardo (Lenin: 1974; 246), mientras que para Carlos Marx, es la producción de **“Valores de uso”** (Marx: 1974; 130-131).

Nos interesa sin embargo destacar que no existe una concepción que delimite el trabajo entre **“público y privado”** ya que, como veremos más adelante, esta distinción hace alusión más al empleador y a los objetivos del trabajo que al trabajo en sí.

La noción jurídica del trabajo es lo que realmente interesa a la presente investigación, de allí que concordemos con Manuel Alonso García en que trabajo, desde este punto de vista, es:

“toda actividad del hombre aplicada al mundo exterior, con independencia de sus resultados predominantemente especulativos o prácticos, en cuanto dicha actividad origina relaciones ordenadas por normas, según principios que constituyen la base de su régimen jurídico” (Alonso García; Op Cit; 7).

Destacan en esta concepción cuatro elementos consustanciales al concepto trabajo que deben estar presentes en el uso jurídico del término: La ajenidad; la prestación personal del servicio; subordinación y remunerabilidad; elementos sin los cuales no podríamos estar hablando de trabajo en sentido jurídico.

2. El Trabajador.

El Trabajador es, a la luz de los conceptos vertidos, el prestador del servicio, en condiciones de ajenidad; prestación personal del servicio; subordinación y remunerabilidad.

La ajenidad consiste en realizar el trabajo para otra persona natural o jurídica o sea que el resultado del trabajo realizado no es apropiado por el que lo realiza, sino por otra persona, en virtud de un acuerdo (contrato habido entre ellos).

La prestación del servicio, para que sea considerado como trabajo en el sentido jurídico y más específicamente en el sentido jurídico laboral, debe ser

personal pues si se realiza de otra forma o sea, a su vez contratando a terceros, entonces no se considera que hay trabajo en sentido **ius laboral**. La prestación impersonal de un servicio puede generar otras relaciones jurídicas pero no las que trascienden al derecho laboral.

La subordinación supone el sometimiento del trabajador al querer del empleador en lo tocante al servicio contratado (jornada; horario; normas disciplinarias, etc.) previamente acordadas entre ambas partes. La inobservancia del trabajador de la conducta de sometimiento al querer del empleador acarrea normalmente, la pérdida de la condición de trabajador.

En cuanto a la remunerabilidad, hemos descritos que el trabajo remunerado es la característica principal y distintiva del modo de producción de bienes y servicios conocido como capitalista. Si no existe remuneración no existe trabajo en el sentido jurídico- capitalista y por ende no puede ser considerado en el ámbito del derecho del trabajo.

El trabajador es un acreedor de salario y deudor de trabajo, mientras que el empleador es un acreedor de trabajo y deudor de salario, hablando con reminiscencias del derecho civil (Alonso García: Op Cit; 306).

Por último hay que destacar que el trabajador debe ser una persona capaz de obligarse jurídicamente, de donde se sigue que los menores de edad como regla general; los incapacitados para obligarse como los sujetos a tutela o curatela (civil o penal) no pueden ser considerados trabajadores. Llama la atención sin embargo la existencia a nivel mundial, de trabajadores menores de edad que

aunque con limitaciones legales tendientes a protegerlos, se les permite trabajar, de acuerdo a la legislación nacional y aún internacional.

3. El Servicio Público.

Por servicio público debemos entender el conjunto de actividades que desarrolla el Estado para el cumplimiento de sus fines.

Hay diversidad de términos que intentan describir los servicios públicos desde el punto de vista conceptual, tales como función pública; administración pública; sector público; etc.

3.1. Función Pública.

La función pública constituye el conjunto de deberes, derechos y situaciones jurídicas que se originan entre el Estado, los funcionarios y empleados públicos (Serra Rojas: 1959; 317).

Belisario Porras intentaba definir función pública desde 1922, cuando describía:

“Para saber bien lo que es un funcionario es preciso tener conocimiento de lo que es una función: es un deber conferido o impuesto a una o varias personas para contribuir a la ejecución y aplicación de la Ley...” (Porras: 1922; 65).

Según la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T), las características que permiten definir mejor el servicio público son:

- **Sus funciones:** Administración, gestión y elaboración de políticas;
- **Sus empleados:** Estructura y clasificación de los asalariados dentro del servicio y;
- **Su trabajo:** Servir al interés público en la elaboración y análisis de opciones políticas así como su aplicación, apoyándose en criterios de neutralidad política, objetividad, anonimato y una neta separación entre el interés público y privado (www.ilo.com/Htm).

3.2. La Administración Pública.

La Administración Pública podemos definirla con Cabanellas así:

“el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. . .en su actuación, obra unas veces con la plenitud de poder, como representación del Estado y persona o entidad de Derecho Público; pero a veces contrata, gestiona, demanda o es demandada, como persona de Derecho Privado. . .” (Cabanellas: 1998; 170-171).

La doctrina esta de acuerdo en que la Administración Pública posee una doble personalidad o capacidad de actuación; una vez como sujeto del Derecho Administrativo y otra vez como conjunto de actuaciones del Estado. Así por

ejemplo Garrido Fallas concluye que la Administración Pública en sentido subjetivo es la realización de tres tipos de actividad estatal: legislación; jurisdicción y la de ejecución (Garrido Fallas: 1994; 33).

La Administración Pública en sentido general, se conceptúa como la actividad del Estado para alcanzar su fines (Merkl: 1980; 9) a la vez que el ejercicio de la soberanía interna del Estado, expresada en el conjunto de decisiones y actuaciones de sus autoridades.

3.3. El Sector Público.

En cuanto al concepto de “sector público” hay que destacar que se trata de una dicotomía conceptual desde el punto de vista económico, que lo distingue del “sector privado”, en donde éste último se refiere a la producción de bienes materiales y servicios con ánimo lucrativo por parte del empleador, mientras que aquel es el conformado por medios de producción pertenecientes al Estado (García Murcia; 1998; 420-421).

El concepto remite, en sentido amplio, a “la organización administrativa del Estado, esto es, a la organización institucional de los “servicios públicos”. En el sector público se incluye, en definitiva, **“la administración pública”, como conjunto de gentes, organismos e instituciones de naturaleza pública encargados de desarrollar y poner en práctica las tareas de gobierno y administración que corresponden a los poderes públicos. . .**” (García Murcia: Op Cit; 422).

4. El Trabajador Del Sector Público.

Los trabajadores del Estado o de la Administración Pública, o del Sector Público, han tenido diversas denominaciones a lo largo de la historia e incluso en un mismo momento histórico; en una misma región o país e inclusive en una misma legislación. La sutil diferencia entre éstos y los trabajadores del sector privado en cuanto a la labor desempeñada o más bien en cuanto al patrono al que sirven, también los ha diferenciado a través de la historia.

Las connotaciones culturales de cada término con que se diferencia a los trabajadores en la dicotomía entre sector público y privado afloran y se expresan en formas ideológicas planteadas en la legislación, a lo largo de la historia.

En Francia y Rusia, a principios del siglo XVII, se crearon los "intendentes" y "oficiales" que eran especie de funcionarios encargados de la recaudación de impuestos. También se crearon los llamados "intendentes locales", para cada provincia. Ellos tenían además funciones administrativas y de información. Se creó un cuerpo de subordinados denominados "**subdélégués, maires y échevins**" (Kamenka: 1981; 16).

En la época previa a la revolución francesa los funcionarios eran servidores del Rey y no de la nación y una parte de los cargos públicos era literalmente propiedad privada de los allegados al Rey. La revolución cambió ese estado de

cosas. Los trabajadores al servicio del Estado respondían o debían responder según la filosofía revolucionaria, a la nación pues el soberano era el pueblo y de él emanaba la autoridad. Surgió entonces el concepto de "servidor público". (Kamenka: Op Cit; 19).

Rápidamente en el resto de Europa se asumió que la administración del Estado era un "interés público" y por lo tanto los que laboraban en ella debían ser considerados servidores públicos o funcionarios públicos.

También en Francia, tomó auge la teoría mecanicista de la administración: Augé de Montyon insistió entre otros fundadores de las ciencias administrativas, que se aplicaran a la administración estatal los principios de la mecánica. En un manuscrito inédito denominado "**Des Agents de l' administration**" decía de los funcionarios que: **"son instrumentos administrativos tan necesarios que cuando son buenos pueden llevar al éxito al administrador más débil, y cuando son malos pueden anular las decisiones del administrador más ilustrado, o bien cargado de trabajo tan excesivamente que perderá de vista sus verdaderos objetivos."** (Kamenka: Op Cit; 41).

En los siglos XVIII y XIX surgió en Europa una fiebre por reformas administrativas debido al entonces enorme tamaño del Estado. En 1971, Wilhelm Von Humboldt expresaba: **"En la mayoría de los estados se observa de decenio en decenio que aumenta el número de funcionarios públicos y la extensión de los registros, mientras que la libertad del súbdito declina proporcionalmente"** (Humboldt, en Kamenka: Op Cit; 45).

En el siglo XVIII surgió el concepto "burocracia", que etimológicamente es una adición a la clasificación griega de los gobiernos, que surgiere un nuevo grupo de gobernantes: los funcionarios. Ya no son visires subordinados, sino una nueva categoría de gobernantes al decir de los críticos franceses.

A Vincent de Gournay se le atribuye la creación del término, fisiócrata, mentor de Turgot, a quien también se le atribuye la acuñación de la frase "**laissez-faire, laissez-passer**" (Kamenka; Op. Cit; 47). El concepto surgió de manera peyorativa, cuya aceptación fue casi inmediata en toda Europa. Con tal concepto se identificó a todos los funcionarios, sin distinción. (Martínez Morales: 1991; 302). El término identifica el formalismo, la altanería; el despilfarro de recursos; la falta de entusiasmo para desarrollar sus actividades; la corrupción y la adopción de trámites excesivos.

Henry Monnies publicó en 1835 una monografía denominada "**Scenes de la vie bureacratique**", (escenas de la vida de un burócrata) en que describía un día en la vida de un burócrata así: "**A las nueve de la mañana llegan los empleados al ministerio y se calientan alrededor de una estufa demasiado caliente; a las diez toman té y le sacan punta a sus plumas; a las diez y media conversan; a la una comen; a las dos se ponen a pasear dentro del ministerio. Sólo trabajan medio día, cuando el jefe de su división hace su gira de inspección**". Igualmente Balzac; John Stuart Mill y otros autores de la época, se expresaron en sendas publicaciones en contra de los funcionarios "burócratas". (Kamenka: Op. Cit; 62-63).

El concepto moderno de funcionario o servidor público también tiene diversas acepciones:

Para Sayaguez Lasso, funcionario público es todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal (Sayaguez Lasso: 1991; 201).

García Murcia sin embargo, nos da una definición más amplia al señalar que son las personas físicas contratadas para prestar sus servicios en régimen de ajenidad y dependencia, y a cambio de una retribución (García Murcia en Op. Cit; 424).

Alfredo Blanco Odio nos indica:

“el servidor público nace y se desarrolla con el advenimiento de las sociedades hasta llegar a ser un personaje indispensable en el manejo de la administración y los servicios que este brinda, y el resultado de su trabajo servirá para lograr el bienestar de quienes forman parte de esa sociedad”. (Blanco Odio: Libro en línea No.2: 2000; 1).

También se maneja el concepto de trabajador del Estado, a los cuales se les caracteriza o distingue de los “empleados públicos” por la forma de vincularse jurídicamente con el Estado, siendo que los primeros son contratados mientras que los segundos son “designados”. A los trabajadores del Estado se les aplica el régimen laboral que le es aplicable al resto de los trabajadores del “sector privado” mientras que los “empleados públicos” se rigen por una norma predeterminada, normalmente descrita como el Estatuto de los servidores o empleados públicos.

El empleo público es un concepto jurídico que atañe a las relaciones laborales entre dos partes: El Estado como patrono; y los agentes públicos, en tanto empleados o trabajadores de la Administración Pública (Romero Pérez, en Memorias del XIIIer Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social: 1998; 394). Se da en éste sentido una equivalencia de nombres para el trabajador del Estado que podría ser denominado técnicamente “agente público”, ya se trate de empleado subordinado a un jefe, o un funcionario con potestad de jerarca (Romero Pérez: Op. Cit; 397).

Modernamente, la burocracia pública **“designa el conjunto de oficinas públicas o privadas y de los empleados asignados en ella a quienes se les pide la ejecución operativa y el control administrativo, llevados a cabo impersonalmente con base en criterios unificados y prefijados a cargo de todos los sujetos que entran en determinadas categorías generales”** (Romero Pérez: Op. Cit; 403).

Por último la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ha dicho que se acepta de manera general, una distinción entre empleados públicos titulares que gozan de la “seguridad del empleo”, o que son “permanentes”, “titulares” o “estatutarios”, que gozan del estatuto de empleados estatales, y los trabajadores del sector público no titulares, que son considerados como trabajadores contratados por el Estado. Sin embargo, numerosos sistemas consideran al conjunto de trabajadores del servicio público como trabajadores contratados. (www.ilo.com/Htm).

En Panamá, la mayoría de los textos legales en la actualidad describen a los trabajadores del Estado como “Servidores Públicos”, desde el propio texto constitucional. En Capítulos posteriores analizaremos entre otras cosas la trayectoria del término en nuestro país. Basta por ahora saber que el término descriptivo genérico es el de servidor público.

C. NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION ENTRE TRABAJADORES Y EL ESTADO

1. En La Doctrina.

Las reivindicaciones laborales de los trabajadores promovidas a raíz de la revolución industrial, se desarrollaron un poco más lento en el caso de la función pública, pues recordemos que los trabajadores del Estado pasaron de ser privilegiados y preferidos de la monarquía a servidores públicos que eran pagados con el erario y que, debido a la "burocratización" no se le hicieron mayores concesiones laborales pues por un lado no eran muy agradables a la vista popular y por otro lado no eran considerados trabajadores, sino "servidores".

Todo esto determinó que el nombramiento de los servidores públicos, que establece el vínculo entre el Estado y aquellos, fuese objeto de diferentes posiciones doctrinales acerca de la naturaleza jurídica de éste acto.

Rafael Martínez Morales ha propuesto un esquema de las teorías que explican la naturaleza jurídica del vínculo entre trabajador y Estado (Martínez Morales: Op. Cit; 335 –338) que se resume de acuerdo a la siguiente agrupación:

1.1. Teoría Civilistas.

Herederas y cancerberas de las más puras tradiciones jurídicas romanistas, estas concepciones consideran la relación entre el Estado y sus trabajadores como la "locatio" o arrendamiento de servicios, según el cual el Estado consensa

con el trabajador las condiciones de la prestación del servicio. Se trata, según estas teorías, de un acto de naturaleza contractual, en donde el Estado obtiene la fuerza que requiere para cumplir con las funciones que le son atribuibles, mientras que el trabajador obtiene el pago de una remuneración por el servicio brindado.

La función pública sin embargo, reviste una rigidez y/o una reglamentación aplicables a los trabajadores al servicio del Estado, que desborda la "locatio" romana. De igual forma, las expresiones del contrato de trabajo moderno, que pudieran atribuirse a algún tipo (o a todos los tipos) de relación jurídica entre el Estado y sus trabajadores, se salen del marco conceptual de la clásica escuela romanista – civilista sobre arrendamiento de servicios y/u obras, como es el caso de las vacaciones; inducción; licencias y permisos; etc.

1.2. Teoría del Contrato Administrativo.

Según esta teoría, el nombramiento de un trabajador al servicio del estado constituye un contrato administrativo o sea, que se trata de un contrato en función del interés público, sujeto exclusivamente al régimen de derecho público (administrativo para ser más específico).

Los contratos administrativos son casi contratos de adhesión, aleatorios, en los cuales el particular sólo puede aceptar las condiciones preestablecidas en función del orden y el interés público, normas que son más o menos permanentes, y según las cuales el particular no debe sacar ningún provecho, salvo un mínimo

de garantías jurídicas que le permitan el beneficio de una contraprestación segura. Pero en el caso del nombramiento de los servidores públicos, si bien se dan elementos del contrato administrativo también es cierto que el trabajador puede aceptar o no el nombramiento; en ocasiones se prepara profesionalmente o sea cursa estudios para ejercer la función pública, por lo que el nombramiento en éste caso no sólo responde a un interés general, sino también a uno particular.

Por otro lado, el derecho administrativo está constituido por normas de organización y comportamiento del Estado frente a los particulares (Garrido Falla: 1961; 125) mientras que la relación entre trabajadores y Estado cada vez más está sujeto a un mayor margen de negociación y acuerdo, sobre todo de carácter colectivo, lo que se sale absolutamente del marco del derecho administrativo tradicional.

1.3. Teoría del Acto Unilateral del Estado.

Según la cual el nombramiento es un acto condición del Estado para con el trabajador, que debe aceptar el nombramiento y las condiciones de trabajo, sin tener derecho a revisar, proponer ni acordar nada con el Estado al respecto. No requiere consentimiento del servidor, pues es una imposición de orden público (Ballen; Op. Cit: 226).

Esta concepción desconoce la realidad de que el nombramiento, por una parte puede ser rechazado por el trabajador y por otra parte, al menos en las democracias latinoamericanas del presente siglo, los gobernantes se esfuerzan

por asegurar atractivas condiciones de trabajo en el Estado, para beneficio de su clientela político partidista. Al igual que la teoría del contrato administrativo, desconoce la posibilidad de negociación individual y colectiva que en la actualidad existe en las relaciones entre trabajadores y Estado.

1.4. Teoría del Acto Condición

Consiste en la supeditación del trabajador al orden jurídico preestablecido, aceptando de antemano que el Estado puede cambiar ese orden jurídico en cualquier momento. Ello implica la existencia de normas jurídicas previas; la aceptación del trabajador acerca de la aplicación de ese orden jurídico y de que el mismo pueda ser cambiado. En otras palabras, el nombramiento se condiciona a la aceptación del estatuto previo existente. En el momento en que el trabajador deje de aceptar ese orden, pierde su condición de trabajador estatal.

Los trabajadores se vinculan al Estado por medio del nombramiento y la nota principal de éste acto es que **“el régimen de servicio o de la relación de trabajo si se prefiere el término, está previamente determinado en la Ley, y por lo tanto, no hay posibilidad legal de que el funcionario entre a discutir las condiciones de empleo, ni fijar alcances laborales distintos que los concebidos por las normas generales y abstractas que la regulan”** (Younes Moreno: 1994; 19).

Como queda escrito, esta teoría desconoce o no se ajusta a la realidad del sector, en donde no sólo se discuten, negocian y acuerdan condiciones de trabajo, sino que por vía de iniciativa parlamentaria popular, se modifican los estatutos preestablecidos, no pocas veces con la intervención de los gremios de trabajadores del Estado o sus representantes.

Existe por último, el concepto de la "laborización" de la relación entre el Estado y sus trabajadores, que esencialmente apunta a reconocer que la rigidez de esta relación de antaño ha ido dando paso a una nueva concepción de la naturaleza jurídica de la misma. Reconociendo que el Derecho del Trabajo se ocupa mucho mejor de este tipo de relaciones que la tradicional regulación con base en el Derecho Administrativo. De ello nos ocuparemos en el Capítulo siguiente.

2. Diferencias y Semejanzas entre El Sector Público y Privado.

Evidentemente no se puede hablar en términos absolutos de que las relaciones de trabajo en el sector público son iguales o distintas que las existentes en el sector privado, por lo que resulta imposible arropar un sólo concepto la naturaleza jurídica de esas relaciones pero sí es posible demandar los rasgos característicos de cada cual, a fin de ir señalando la tendencia de esa naturaleza jurídica y del régimen jurídico aplicable a ellas, correspondientemente.

2.1. Diferencias.

2.1.1. Manual de Cargos y Funciones.

En primer lugar es importante destacar que el trabajo en el sector público está precedido de una necesidad expresada de manera permanente en un manual de cargos. **“Los cargos públicos sólo pueden crearse para satisfacer necesidades permanentes de la administración pública”** (Younes Moreno: Op. Cit; 59). En el sector privado, los contratos pueden responder a necesidades permanentes o temporales pero la propia actividad general de la empresa no tiene un carácter de permanente en tanto que está sujeta a las leyes del mercado.

No es sin embargo alejarse de la verdad el reconocer la existencia de necesidades “contingentes” del Estado, las que deben proveerse mediante nombramientos eventuales o temporales. En nuestro país, la Ley de Presupuesto de la Nación prevee la posibilidad de nombramientos contingentes (Ley 55 de 27 de diciembre de 2000), en sus artículos 172 y subsiguientes, lo que a su vez suscita dudas acerca de su constitucionalidad, ya que el artículo 301 de la Constitución Política ordena la existencia de un manual de clasificación de cargos que refleja las necesidades de nombramiento de personal al servicio del Estado.

2.1.2. El Empleador.

Es obvio que en el sector público o en la Administración estatal, no se sirve al mismo patrono que en el sector privado de la economía. Mientras que en este

último se está al servicio de un empleador particular cuyo animo de lucro es la motivación de la actividad para la cual ha sido contratado el trabajador, en el sector estatal se trabaja para un empleador que (al menos en teoría) existe para satisfacer las necesidades de la sociedad que no son asumidas por la empresa privada por no generar ingresos o por lo costoso de la inversión.

La diferencia surge respecto a quien emplea. En el sector privado lo hace el empresario, normalmente a través de un departamento especializado de administración de recursos humanos o por propia decisión, mientras que en el Estado el empleador asume la figura del Gobierno Nacional. En el caso de nuestro país contrata o designa, a través de un nombramiento, el Organo Ejecutivo (Presidente (a) y Ministerios correspondientes), para realizar actividades en lo que se denomina "Gobierno Central" (cualquiera de los Ministerios existentes) en tanto que para ingresar a una Institución descentralizada, el nombramiento lo hace el Jefe de la Institución (autoridad nominadora según la Ley 9 de 1994).

El empleador particular puede ser una persona natural o jurídica, mientras que el Estado es una ficción jurídica, representada por las autoridades gubernamentales que cambian periódicamente debido a los procesos políticos electorales, de donde resulta que las personas que representan al Estado son más inestables que las que representan al empleador particular. Ello ha devenido en la práctica en confundir el concepto de trabajador del Estado con el de trabajador "del gobierno", con la consecuente inestabilidad de hecho.

2.1.3. Objeto del Trabajo.

Es evidente que el fin de lucro es el objeto del trabajo en el sector privado de la economía, mientras que la satisfacción de un interés público general, es el objeto del trabajo en el sector público. Ello hace que la actuación en cada sector no sea igual y por lo tanto tenga diferentes niveles de represión disciplinaria la actuación del trabajador en el sector público y privado.

El empleador particular aparece y desaparece de la escena económica de acuerdo a las leyes del mercado, de oferta y demanda. En tal sentido, el empleador particular puede aumentar su mano de obra contratada o disminuirla, de acuerdo a las mencionadas leyes del mercado, mientras que el Estado no desaparece, por cuanto no desaparecen las necesidades que deben ser satisfechas por éste.

Los trabajadores de la empresa privada producen bienes y servicios que son vendidos para satisfacer necesidades mínimamente básicas y de orden estéticos o de lujo. El Estado produce servicios que como regla no tienen valor agregado en cuanto a su costo pues algunos son gratuitos como la construcción de carreteras y caminos, y otros cobran por el valor de su reproducción o mantenimiento (seguridad social, etc.)

Resultan interesantes sin embargo, dos situaciones en las que interviene el Estado. En primer lugar cuando actúa como mediador entre capital y

trabajo en las disputas que originan las relaciones de trabajo, caso en el cual se comporta como ente que expresa la voluntad de la sociedad, el "interés público". Pero por otra parte el Estado también ha incursionado desde mediados del siglo XX en la gestión económica lucrativa y en consecuencia actúa en estos casos, como otro empresario capitalista, defensor de sus propios intereses, con la dualidad de ser el que interpreta y defiende el interés público a la vez.

En la práctica esta situación conlleva a la confusión de roles en perjuicio del trabajador estatal que está sujeto a un "acto condición" del nombramiento. Durante la década del 70 del siglo XX Panamá nacionalizó varios servicios en manos empresas transnacionales privadas, como la energía eléctrica, telecomunicaciones y los puertos. A sus trabajadores se les aplicó leyes especiales que se acercaban mucho más al régimen laboral privado (Código de Trabajo) que a la legislación general para los servidores públicos (Código Administrativo y otras).

3.2. Semejanzas

Como ya hemos señalado, existe una "laboralización" del trabajo en el sector público, con lo que se quiere expresar un acercamiento entre ambos sistemas, en donde uno toma del otro importantes aspectos, que marcan la tendencia de reconocer que la unilateralidad consuetudinaria del nombramiento, se ha ido paulatinamente transformando en una relación más bilateral y consecuentemente, menos rigurosa.

“Laboralización significa dar un tratamiento de conjunto a las relaciones de trabajo que tienen lugar en los sectores privados y público, habida cuenta de las importantes simetrías que presentan” (Morgado Valenzuela: 1998; 172).

2.2.1. Legislación Aplicable.

La Legislación aplicable a los trabajadores del sector público y privado son cada vez más uniformes y aunque revistan formas diferentes, el contenido se ha ido identificando. Así por ejemplo, la jornada de ocho horas laborales es reconocida en la legislación laboral del sector privado y también en la legislación (estatutaria) del sector público. Y si bien los trabajadores del sector privado reflejan en general mejores condiciones de trabajo, debido a sus seculares luchas para obtener esos logros, el momento histórico actual se caracteriza por una efervescente exigencia de los gremios de servidores públicos por equiparar sus condiciones de trabajo a las del sector privado, más allá del mínimo común de beneficios que comparten en legislaciones separadas.

En Panamá, el artículo 2 del Código de Trabajo expresa que los servidores públicos se regirán por la Ley de Carrera Administrativa, y por las normas expresas del Código de Trabajo que les sean aplicables. En ese sentido, el artículo 46 del mismo Código, que versa sobre días de fiesta o duelo nacional verbigracia, es de aplicación general obligatoria a ambos sectores.

La redefinición de los roles del Estado, que determinó en el pasado reciente su participación en empresas llamadas estatales, lo que a su vez conllevó

a dictar un estatuto especial para esos trabajadores estatales, parecido al régimen laboral del sector privado.

Como se ha descrito, el caso de Panamá se materializó en la década del 70 del siglo XX con la estatización de algunas empresas que explotaban servicios públicos.

Lo mismo ocurrió en otros países como España, en donde se distinguió en la legislación entre trabajadores al servicio del Estado y empleados públicos propiamente dichos. (Izquierdo Hernández y Molina Gracia: 1995; 14)

Recientemente, actuando en sentido contrario, las privatizaciones de empresas estatales han determinado que los trabajadores de esas empresas estatales, pasen a formar parte de los trabajadores regidos por la legislación laboral propiamente dicha, aumentando con ello el número de trabajadores del sector privado, en detrimento del sector público pero en fin de cuentas, aplicando las mismas normas de trabajo a los que desarrollan funciones públicas y privadas.

2.2.2. Derechos Laborales Universales.

La necesidad del reconocimiento de algunos derechos inherentes a todo trabajador, independientemente del sector (público o privado) en el que se ubique, armoniza un conjunto de normas que deben ser universalmente aplicadas a todos los trabajadores. **“Resulta muy difícil perder de vista que pese a su condición especialísima de trabajadores públicos, más por la**

naturaleza del servicio que prestan o por la del organismo o entidad en que laboran, los empleados al servicio del Estado tienen derechos que reclamar, protección que solicitar y aspiraciones que hacer valer” (Silva Cima, en Morgado Valenzuela: Op. Cit; 175).

La necesidad de trabajo efectivo; remuneración digna; la ausencia de discriminaciones por razón de índole política, racial, de género, religiosa, etc; la igualdad de salarios; la eliminación del trabajo forzoso en todas sus formas; así como los derechos colectivos de organización; negociación colectiva y huelga, forman parte de los derechos reconocidos por la mayoría de los Estados del planeta, reflejados en las legislaciones nacionales y aún internacionales a favor de todos los trabajadores, sin distinción alguna.

En Panamá por ejemplo, la Constitución Política contiene un Capítulo (El Trabajo) dedicado a establecer lo que ella misma denomina “garantías mínimas” a favor de todos los trabajadores y aunque al igual que en el resto de América Latina, no se ejecuten estos derechos con criterio amplio e imparcial en la mayoría de las veces, están plenamente vigentes y pueden (y deben) ser invocados por cualquier trabajador. Entre esos derechos destacan el derecho al trabajo (artículo 60); la protección a la maternidad de la mujer trabajadora (artículo 68); salario mínimo (artículo 61); igualdad de salarios (artículo 63); jornada máxima de trabajo (artículo 66); jurisdicción laboral (artículo 73); derecho a la sindicación (artículo 64); y a la huelga (artículo 65), etc.

El protocolo de San Salvador, que en realidad es un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; establece los derechos de no discriminación en el trabajo; derecho al trabajo; a la remuneración justa; libertad de vocación; derecho a promoción y ascensos; estabilidad en el empleo; seguridad e higiene; límites a la jornada ordinaria, etc.

Así mismo, la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) ha destacado un conjunto de Convenios que considera como fundamentales y que a partir de la Conferencia del Trabajo de Ginebra de 1998 ha elevado al rango de Derechos Humanos laborales. Entre ellos se distinguen los siguientes: Convenio No. 29, relativo al trabajo forzoso; Convenio 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación; Convenio 98, sobre sindicación y negociación colectiva; Convenio 100, sobre igualdad de remuneración; Convenio No. 105, sobre abolición del trabajo forzoso; Convenio 111 sobre discriminación (en el empleo y en la ocupación) y Convenio No. 138, sobre la edad mínima para trabajar.

Todos estos derechos no distinguen entre los trabajadores al servicio del estado o del sector privado pues son inherentes a la persona humana que trabaja no importa el lugar, ni el tiempo, ni el patrón al que sirvan. Y es que como dice Alain Supiot, es engañosa la dicotomía entre público – privado. “ No es cierto que la esfera pública retroceda irremisiblemente ante los valores y los métodos del sector privado, sino que están modificando las relaciones entre uno y otro. El reto que se plantea es redefinir los valores de interés general comunes a ambas esferas” (www.ilo.com/ – 115-6.htm).

A juicio de Morgado Valenzuela, las transformaciones en la denominación de los trabajadores estatales reflejan los cambios ocurridos en la conceptualización de "laboralización" que hemos descrito (Morgado Valenzuela: Op. Cit; 176).

Concordamos con los autores que resumen el camino recorrido por el funcionario público empezando por describirlo como el que hacía funcionar el Estado y se convirtió en servidor público cuando el Estado necesitó además de funcionarios, personas que brindaran los servicios requeridos por la amplia masa de usuarios. Se transformó en empleado cuando el acceso a la administración se convirtió en una forma de ingreso para sobrevivir y finalmente derivó en la condición de trabajador cuando sus condiciones de trabajo y necesidades se tornaron muy similares a las de los trabajadores del sector privado (Morgado Valenzuela. Ibidem)

En Iberoamérica se han utilizado todas las expresiones que reflejan lo descrito; funcionario (Uruguay); funcionario público (Bolivia; Brasil; El Salvador; España; Perú; Venezuela y República Dominicana); funcionario del Estado (Chile y Perú), funcionario de la administración pública (Bolivia y El Salvador); Servidor (México); servidor público (Brasil; Colombia; Costa Rica; Ecuador; El Salvador; Honduras; Panamá y Perú); Servidor del Estado (Honduras); Servidor de la Administración Pública (Brasil); Empleado Público (Bolivia; Brasil; Colombia; El Salvador; Guatemala; Honduras; Paraguay; Perú; República Dominicana y Venezuela); Empleado del Estado (Colombia); Empleado de la Administración Pública (Bolivia y El Salvador); trabajadores (México); trabajadores públicos

(Paraguay); trabajadores del Estado (Guatemala); y trabajadores al servicio del Estado (Panamá).

CAPITULO II
FUNDAMENTACION TEORICA

A. EL DERECHO DEL TRABAJO COMO REGENTE DE LA RELACION ENTRE TRABAJADORES Y EL ESTADO.

Para sugerir una propuesta de unificación legislativa que regule las relaciones de trabajo tanto en el sector público como privado, es necesario además de tener capacidad creativa, conocer y manejar aspectos fundamentales del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo o Estatutario, como normalmente se denomina a la parte del Derecho Administrativo que regula las relaciones laborales con el Estado.

“La mejor respuesta a la cuestión de porqué existen reglas particulares para el sector público es el hecho de que no resulta fácil cambiar lo que se viene haciendo durante siglos” ha dicho el laboralista sueco Folke Schmidt (Schmidt, en Pla Rodríguez: 1998; 130). Para hacer una propuesta como la descrita, debe hacerse suficientemente sólida, **“no sólo para que resista los embates de la crítica, sino para que alcance el prestigio necesario proveniente del propio valor del estudio”** (Pla Rodríguez: Op. Cit; 130).

En tal sentido, se hace necesario precisar el alcance del Derecho del Trabajo, a fin de sustentar la propuesta descrita.

1. Concepto del Derecho del Trabajo.

Existiendo un sinnúmero de descripciones de Derecho del Trabajo, presentamos aquellas que a nuestro juicio abren las posibilidades teóricas para proponer la vigencia y aplicación del mismo al trabajo en el sector público.

Kaskel Dersh ha sostenido que **“El Derecho del Trabajo es el ejemplo típico de que la evolución moderna del Derecho conduce cada vez más a un entrecruzamiento de Derecho Privado y Derecho Público, sin que con esto nazca una nueva categoría”** (Dersh: 1996; 6).

La noción de Derecho del Trabajo va vinculada más al concepto trabajo o trabajador que a las categorías en que estos últimos se puedan clasificar, específicamente entre “públicos y privados”. Bajo tal concepto, Oscar Vargas Velarde lo define así:

“Derecho del Trabajo es el sistema de principios y normas jurídicas que regulan las relaciones entre trabajadores y empleadores y la intervención del Estado en dichas relaciones, con los propósitos de proteger a tales trabajadores y de proporcionar ocupación remunerada a los desempleados, de modo que les asegure las condiciones necesarias para una existencia decorosa como presupuesto indispensable para alcanzar la Justicia Social” (Vargas Velarde: 1995; 13).

Para Trueba Urbina Derecho del Trabajo es:

“El conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los trabajadores que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico” (Trueba en Vargas Velarde: Op. Cit; 14).

No hay en este concepto tampoco dicotomía alguna entre los trabajadores, basada en el patrono al que sirven o de acuerdo a la forma jurídica como se vinculan con su empleador.

El Derecho al Trabajo no distingue al trabajador de forma alguna ya que el mismo es el sujeto y objeto de esta disciplina. **“Se trata de una disciplina que va más allá de la sola prestación de servicios. Le interesa el hombre, como merecedor de protección (...)”** ha dicho Néstor De Buen (De Buen: 1997; 29-30), por lo que no es posible limitar su ámbito de aplicación; o restringir su objeto a la mera defensa del contrato de trabajo ya que su función social es mucho más trascendente (Cavallos Flores: 1996; 28).

Concluimos con el maestro De la Cueva, que si el fin último de la justicia es el hombre, exigiendo entre otras cosas condiciones de trabajo que le aseguren una vida decorosa y digna, para su igualdad con todos los hombres y su libertad real y no formal, entonces al Derecho del Trabajo le interesa el Trabajo y la persona del trabajador, en sentido universal, extendiéndose a todos los seres humanos explotados a consecuencia de su trabajo, concluyendo que **“el trabajo humano es idéntico en todos sus matices, por lo que exige una reglamentación uniforme”** (De la Cueva, en Pla Rodríguez, Op. Cit; 128).

Desde la óptica Administrativa, ya hace varias décadas se iba cediendo terreno a la posibilidad teórica de que algunas de sus figuras fuesen asimiladas por otras ramas del Derecho. Así por ejemplo, Garrido Falla señalaba en 1961:

“Los límites que separan al Derecho Público del Privado no son fijos ni apriorísticos; el conjunto de circunstancias históricas operante en cada momento determinado pueden dar indudablemente un carácter dinámico a la clásica distinción entre ambos campos del Derecho” (Garrido Falla; Op. Cit. 125).

2. Laboralización de la Relación entre Trabajadores y El Estado

Tradicionalmente como se ha expresado, se asumía que la relación de un trabajador con el Estado se regía por la normatividad estatutaria asumida unilateralmente por el Estado, regulada por el Derecho Administrativo, basado en el interés público y el aseguramiento de la continuidad de los servicios públicos. La relación de trabajo con el empleador particular, era regulada por el Derecho del Trabajo, basada en el principio protector del trabajador.

Esta dicotomía defendía y sustentaba al Derecho Administrativo frente al tradicional Derecho Civilista romano, tan arraigado en las bases mismas del Derecho, y que afectó o marcó también al propio derecho canónico y ambos que a su vez fueron la base jurídica de las relaciones en el nuevo mundo.

Esta distinción también sirvió de base para que el Derecho del Trabajo se convirtiera en autónomo, superando el concepto civil- romanista de la “locatio”.

Pero la existencia de ambas ramas encontraron en la práctica puntos de coincidencia que terminaban en conceder al Derecho del Trabajo una mejor posición para regular ambas relaciones: la existente entre trabajadores y

empresarios particulares y la de los servidores públicos con El Estado, atendiendo ya no al interés público, la continuidad de servicio público o la exclusiva protección del trabajo, sino la defensa de la dignidad humana en la dimensión laboral.

Américo Pla Rodríguez describe los factores que a su juicio provocaron éstas coincidencias (Pla Rodríguez: Op. Cit; 126-129). Por compartir dichos criterios, los resumimos de la siguiente forma:

El primer factor fue la creciente expansión de la actividad del Estado, que no sólo abordó tareas nuevas desde hace algunos siglos, como la educación, seguridad social; cultura, etc., sino que desarrolló una participación en la actividad económica lucrativa. Con ello se homologó la realización de actividades que desarrollaban algunos trabajadores del sector público y privado (En Panamá por ejemplo, la participación del Estado en empresas como la explotación de ingenios azucareros hacía que sus servidores públicos desarrollaran actividades semejantes a la de los trabajadores de los ingenios particulares).

El desarrollo progresivo del ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo fue otro factor influyente en el fenómeno de la laboralización de las relaciones de trabajo estatales, pues hay que recordar que una característica del Derecho del Trabajo aceptada erga omnes es su constante evolución.

El Derecho del trabajo alcanzó originalmente a los obreros fabriles o industrializados, luego se extendió al comercio; alcanzó al trabajador rural o agrícola; al marítimo; al intelectual; al artista; al maestro; al trabajador doméstico; etc. El camino que destaca la tendencia histórica es el de cubrir a todos los que

prestan servicios en condiciones de ajenidad, de forma personal, a cambio de una remuneración. Esta tendencia histórica camina indefectiblemente hacia cubrir a los trabajadores estatales.

Nuestro Código de Trabajo patrio contiene un Título (el VII), denominado "Contratos Especiales", que incluye domésticos; trabajadores a domicilio; agentes vendedores, de autotransportes; del mar; etc. La mayoría de los cuales no habían sido incluidos en la legislación laboral que antecedió al Código de Trabajo vigente desde 1972.

Otro factor fue la igualdad de las condiciones de trabajo que progresivamente se fue dando entre todos los trabajadores, tanto del sector público, como del privado. Recordemos que los servidores públicos perdieron muchos privilegios con el transcurrir de los tiempos pero por otro lado, los trabajadores del sector privado, debido a una secular y encarnizada batalla por sus derechos, fueron conquistando mejores condiciones de trabajo, lo que en un momento dado equiparó a ambos trabajadores en cuanto a condiciones de trabajo.

Hoy en América Latina por ejemplo, la lucha por la jornada de trabajo, ya sea para reducirla, ya para hacer cumplir las normas sobre jornada extraordinaria, identifican la lucha de los trabajadores de ambos sectores. En Panamá un caso evidente de igualdad de condiciones es la protección a la maternidad de la mujer trabajadora, descrita en el artículo 68 de la Constitución Política, fundamento para reconocerles derechos a la mujer embarazada que labora en el sector público,

mientras que los artículos 106 al 116 del Código de Trabajo, otorgan los mismos derechos para el caso de las trabajadoras del sector privado.

Un cuarto factor es la unificación de labores por parte del servidor público con respecto al trabajador del sector privado. **“En ambos casos una persona entrega su tiempo y sus energías al servicio de otra, que dispone en su beneficio de ese tiempo y de esas energías y las orienta y dirige”** (Pla Rodríguez: Op. Cit; 127). Dicho en otras palabras, se cumple en el sector público con las características del trabajo que interesan al Derecho y en particular al Derecho del Trabajo y que son: prestación del servicio de forma personal; trabajo para otro o “ajenidad” como la hemos descrito anteriormente; bajo la subordinación o dirección del empleador, y a cambio de una retribución.

Es importante recalcar que al Derecho del Trabajo le interesa este y no otro tipo de trabajo, para protegerlo de la injusticia que genera el tener sólo la fuerza de trabajo para venderla, al decir de los marxistas, o la capacidad para trabajar, frente a un empleador poderoso por ser poseedor de los medios de producción (empresario) o representar a toda la sociedad (Estado).

Un aspecto que debe ser aclarado sobre el tema comentado es que al referirse al trabajo “por cuenta de otro” se quiere destacar el hecho de que no se trabaja para sí mismo o para apropiarse del producto del trabajo, o del valor agregado, sino que otro es quien aprovecha el resultado del esfuerzo.

Quizás se pudiera decir que “El Estado no tiene dueño” y por lo tanto quien se apropia del resultado del trabajo en el sector público es la sociedad, el

soberano como expresara Rosseau sin embargo, hay que aclarar que aunque ese enunciado fuese cierto, lo que trasciende en este aspecto es que el trabajador estatal no se aprovecha directamente del valor agregado o del servicio producido, sino que lo entrega a su empleador.

Otro factor que ha influido en la laboralización de la relación de trabajo al servicio del Estado es la plena aplicación del principio laboral de que la verdad material debe primar sobre la formal. **“Lo que motiva la protección al trabajador es que efectivamente haya trabajado, sin interesar mayormente el título jurídico o el origen de la vinculación”** (Pla Rodríguez: Op. Cit; 128)

El trabajador estatal, al igual que su colega del sector privado presta un servicio; vende su fuerza de trabajo o su capacidad de agregar valor. En el desarrollo de esa actividad, interactúa con su empleador e independientemente de lo que pueda señalar la norma o la formalidad o ritualidad del ingreso y ejercicio de la función pública, lo cierto es que se pone en juego la misma fuerza, el mismo ahínco, el mismo entusiasmo (o falta de entusiasmo) al trabajar para el sector público o privado.

Al respecto podemos mencionar a guisa de ejemplo, la situación de los trabajadores estatales panameños nombrados en la planilla de “eventuales” más por falta de cargos y salarios en la estructura gubernamental de cargos permanentes que por reales necesidades del servicio. Ellos, que ingresan al servicio o a la función pública como medio de obtener un empleo, se mantienen en la categoría de “eventuales” por muchos años, sin pasar a la planilla de

“permanentes”. Para el Derecho del Trabajo estos trabajadores gozan de antigüedad desde el momento en que iniciaron su relación de trabajo como eventuales pero para el Derecho estatutario panameño (formalista como todo Derecho Administrativo) ese trabajador no tiene ningún derecho derivado de la antigüedad.

Por último, un factor que influyó en la laboralización fue el que las condiciones de trabajo se homologaran mediante la legislación separada del estatuto de los servidores públicos y de la legislación laboral de los trabajadores del sector privado. Esta homologación legislativa también ocurre a veces en un mismo texto de aplicación general.

En nuestro país podemos destacar dos ejemplos de textos legales separados para cada sector de los trabajadores, que homologaron las condiciones de trabajo. El primero de ellos es el de la defensa del salario de los trabajadores. En el Código de Trabajo, los artículos 161; 162 y 163 establecen los límites descontables del salario de los trabajadores mientras que a los servidores públicos se les aplica la Ley No. 92, de 27 de noviembre de 1974, “por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público”, con casi el mismo contenido que los normas del Código de Trabajo citadas.

Otro caso de homologación legislativa es el beneficio del llamado “XIIIer mes”, bonificación especial de todos los trabajadores. El Decreto de Gabinete No.221 de 19 de Noviembre de 1971 estableció el Décimo Tercer mes “como retribución especial a los trabajadores”, de aplicación solamente para el sector

privado según se desprende de sus artículo 1 y 4. Para los servidores públicos, el mismo beneficio, con algunas limitaciones, se estableció mediante Ley 52 de 16 de mayo de 1974 "Por la cual se instituye el décimo tercer mes para los servidores públicos".

De la misma forma, la Ley 10 de 22 de enero de 1998 estableció un procedimiento para que las prestaciones y derechos acumulados de los servidores públicos que fallezcan les sean entregados a sus familiares sin necesidad de un juicio de sucesión, en la misma forma que lo establece el artículo 154 del Código de Trabajo.

La Ley 134 de 17 de abril de 1943 Orgánica de la Caja de Seguro Social y sus reformas es sin embargo, aplicable a todos los trabajadores sin ningún tipo de distinción, al igual que las normas contenidas en el libro II del Código de Trabajo, sobre riesgos profesionales.

Para Alain Supiot, a partir de la década de los 80 del siglo XX, la política de privatizaciones de empresas estatales hacen que un mayor número de trabajadores pasen a regirse por el Derecho del Trabajo pero además, la función pública que desarrollan esas empresas, ahora en manos privadas, se regula en cuanto a la relación de trabajo por vía del Derecho del Trabajo. Ello implica obviamente un retroceso de lo público ante lo privado pero a su vez implica que la regulación de la relación laboral ahora debe incluir algunas funciones públicas, concluyendo entonces que se trata de una doble penetración o compenetración; **"una recomposición de las relaciones entre lo privado y lo público"**. (Supiot en: Revista Internacional del Trabajo: 1996; 79).

La laboralización de las relaciones de trabajo en el sector público supone un tratamiento conjunto a las relaciones de trabajo que se producen tanto en el sector público como privado, habida cuenta de las simetrías existentes entre ellas, debido a los factores que hemos descrito. Esta Laboralización se da en el sentido de favorecer la vigencia del Derecho del Trabajo en detrimento del Derecho Administrativo tradicional. **“Laborizar comprende el concepto de tránsito desde una situación a otra. La situación de remplazo es la de naturaleza laboral. La reemplazada es la de la naturaleza administrativa estatutaria”.** (Morgado Valenzuela: 1998; 172).

Ahora bien, de lo escrito hasta aquí podría asumirse que el Derecho del Trabajo ha invadido absolutamente el ámbito de las relaciones laborales en el sector público. Nada más alejado de la verdad. Lo que ocurre es que el Derecho Administrativo ha ido cediendo terreno paulatinamente al Derecho Laboral pero no han desaparecido las diferencias naturales que se muestran al considerar la función pública y la continuidad del servicio.

De allí que a menudo la forma que asume esta cesión es la de reconocer, desde el Estatuto Gubernamental (la decisión del Estado plasmada en ley, que debe ser obedecida por el trabajador a su servicio), los derechos y condiciones de trabajo que la Ley laboral otorga a los trabajadores del sector privado. “La laboralización “ha venido a significar absolutamente, la penetración de instituciones y principios jurídicos-laborales en el ámbito del Derecho Administrativo funcional.” (Izquierdo Hernández y Molina García: 1995; 20-21).

Se trata de un nuevo Derecho, común a todos los trabajadores, aplicable a las relaciones de trabajo en el sector público **“de base privada pero con modulaciones derivadas de la aplicación de principios iuspublicistas”** (Izquierdo Hernández y Molina García: Op. Cit; 22).

En algunos casos, como el de España, bajo determinadas condiciones, los trabajadores incluso pueden optar por la aplicación de uno u otro régimen (público administrativo o laboral), o se puede acceder a alguna de las dos regulaciones por orden judicial o por decisión legal o reglamentaria. En este país incluso se han creado sindicatos mixtos de trabajo, desde la década de los 80 del siglo XX.

3. De Las Teorías Dualistas a Las Monistas.

En un plano relativamente abstracto, la discusión doctrinal ha girado en torno a la prevalescencia de la llamada teoría dualista o monista. La primera sostiene que existen (y deben existir) dos ordenamientos jurídicos distintos y separados para regular las relaciones de trabajo en el sector público y privado de la economía, habida cuenta de la diferencia en el objetivo final, tesis como hemos visto, sostenida por los defensores tradicionales del Derecho Administrativo.

La tesis monista, que es obviamente sustentada por un amplio y creciente número de ius laboristas (Livellara: 1998), e incluso por destacados iuspublicistas (Casinelli: 1989) señalan que de lo que se trata es de regular el trabajo, con prescindencia de para quien se realizó, ni cuáles son las motivaciones

del empleador, etc. Desde este punto de vista, no es necesario dos sistemas jurídicos para regular el hecho social del trabajo (Vasquez: 1994; 8).

Carlos Sacchi ha criticado o descrito los aspectos negativos de la tesis dualista (Sacchi; 1995) y sometido a un riguroso examen doctrinal que no deja lugar a dudas acerca de la posibilidad y necesidad de sustituirla por la tesis monista.

De acuerdo al análisis de Sacchi, la exposición crítica de la tesis dualista evidencia las siguientes características:

a) Promueve y facilita la negación de los derechos colectivos a los trabajadores del Estado, ya que aunque una buena cantidad de Constituciones Iberoamericanas reconocen de manera general los derechos colectivos de sindicación; negociación colectiva y huelga, sin distinguir entre trabajador estatales o al servicio de empresas privadas, en la práctica no ocurre así, siendo que los trabajadores estatales no logran concretar esos derechos, si no que en la mayoría de los casos, los hacen valer de hecho.

Cuando un Estado otorga (vía Estatuto o norma legal de carácter administrativa) algún derecho colectivo o los trabajadores del Estado, lo hace con una gran cantidad de restricciones, como lo son el arbitraje obligatorio; la exclusión sindical a determinados grupos de trabajadores; el establecimiento de procedimientos tediosos y obligatorios previo al ejercicio de la huelga; el impedimento de ejercer huelga al 100% en los llamados servicios esenciales; etc.

Un dato estadístico que refleja la realidad de lo descrito es que el Convenio No.87 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), sobre libertad sindical, ha sido ratificado por ciento treinta y nueve (139) países de los ciento setenta y nueve (179) miembros de O.I.T. De ellos, diez y ocho (18) son Estados Latinoamericanos.

El Convenio No.98 de O.I.T., sobre negociación colectiva, ha sido ratificado por ciento cincuenta y un (151) países, diez y seis (16) de ellos son Estados Latinoamericanos.

Como quiera que los Convenios descritos fueron adoptados por sendas Conferencias de O.I.T. y su interpretación general es que no distinguen, a la hora de ejercer los derechos allí consagrados, entre trabajadores estatales y del sector privado, surgió un punto de interpretación en sentido contrario, entonces la Conferencia Anual de la O.I.T., celebrada en 1978 prohijó el Convenio No.151, que expresamente otorga a los servidores públicos, los derechos de sindicación, y negociación colectiva.

Este Convenio sin embargo, sólo ha sido ratificado por treinta y nueve (39) países miembros de O.I.T.; dentro de ellos solamente cuatro (4) Estados Latinoamericanos (Argentina, Colombia, Perú y Uruguay).

b) Tergiversación y negación de los conceptos laborales aceptados erga omnes, como es el caso del salario verbigracia.

El concepto salario se ha pretendido sustituir por el de "suelo" y además restarle fuerza a las consecuencias del pago del salario (o de la falta de pago). Así por ejemplo, en el sector público, como regla general no se maneja el concepto de comisión o cuotas adicionales de salario por aumento en la productividad.

Es obvio que hay diferencias entre ambas prestaciones de servicio como hemos descrito antes. Por ello, las categorías conceptuales no pueden trasponerse de manera automática de un sector a otro, pero ello no obsta para reconocer la esencia del manejo de cada concepto jurídico del Derecho del Trabajo.

Desde este punto de vista resulta bastante difícil aspirar verbigracia a que los trabajadores estatales participen en las utilidades (cuando no se trate de empresas públicas o mixtas), lo cual se deriva del manejo del concepto salario. Lo que resulta inverosímil es que so pretexto de la tesis dualista, se pretenda negar el salario mínimo (como ocurre en Panamá) a los servidores del Estado, ó que no se reconozca el pago de salarios por jornada extraordinaria, como suele ocurrir.

c) Justifica disposiciones irracionales en materia disciplinaria. En tal sentido se ha llegado a proponer, (aprobar y ejecutar) las multas y las suspensiones con obligación de trabajar, o el traslado como sanción, justificándose en la "función pública" y el deber exagerado de probidad que se le exige a los trabajadores de base (y que normalmente no cumplen las altas autoridades, por lo menos en América Latina).

La facultad sancionadora de los jefes de la más alta y mediana jerarquía, sin previo juicio o sin previa investigación, son también formas irracionales disciplinarias, adoptadas por las tesis dualistas, sin considerar la amplitud de criterio con que se describe a los "trabajadores de libre nombramiento y remoción", sin consideración alguna a su antigüedad, especialización técnica o profesional y sin siquiera considerar la inversión hecha por el Estado en capacitación técnica de ese trabajador; en dos palabras, en una actitud perenne de sabotaje a la productividad (eficiencia y eficacia en el lenguaje iuspublicista).

d) Justifica el autoritarismo jerárquico, en perjuicio de los derechos adquiridos. Los trabajadores del sector público no gozan de una serie de beneficios que hace ya bastante tiempo poseen los trabajadores del sector privado, tanto en el aspecto individual como colectivo, debido principalmente, al concepto de "libertad de mandato" de las autoridades que surgen de las elecciones generales periódicas en las llamadas democracias representativas.

La cultura y la Legislación justifican el autoritarismo (sobre todo en los sistemas presidenciales) porque las autoridades electas actúan "en función del interés público", y aunque al público o a la sociedad en realidad no le interesa (o más bien se opone) que los trabajadores estatales estén sometidos a arbitrariedades como despidos sin causa y sin proceso investigativo previo, lo cierto es que el imperio del Derecho Administrativo impide refutar esa realidad.

Al amparo del Derecho Administrativo de aplicación a los trabajadores estatales se cometen muchas injusticias con y sin fundamento jurídico, debido al

poder omnímodo que le otorga la norma a los altos jefes de la Administración del Estado.

En Panamá, por ejemplo, los pocos intentos de otorgar estabilidad al trabajador estatal en el empleo, descritos en normas legislativas, fueron derogados en 1968, con el golpe militar del 11 de octubre de ese año. A raíz de ello, la Corte Suprema de Justicia sentenció en jurisprudencia reiterada que al no existir una Ley de Carrera Administrativa por haber sido esta abolida por el régimen militar, todos los servidores públicos eran de libre nombramiento y remoción y por lo tanto no era necesario justificar su despido.

En 1994 se aprobó nuevamente una Ley de Carrera Administrativa (No.9 de 20 de junio de 1994), la que regula el procedimiento de ingreso de las Instituciones estatales y de cada trabajador al sistema de Carrera Administrativa, que a su vez le otorga estabilidad. Los despidos se producen sin embargo, sin tomar en consideración la vigencia de dicha norma.

La Corte Suprema de Justicia ha sostenido desde 1994, que quien no comprueba que ingresó por concurso, basado en el procedimiento ordinario de ingreso a la Carrera Administrativa estatuido en la Ley, no tiene estabilidad y por lo tanto puede ser despedido sin invocar ninguna causal disciplinaria ni de ninguna otra índole. Nadie sin embargo ha sido ingresado a Carrera Administrativa por el procedimiento ordinario que la Ley establece desde 1994 a esta parte.

Del caso descrito se colige una actuación de la Administración en fraude de la Ley, de la cual se hace cómplice el Organo Judicial, todo ello con fundamento en la facultad reglamentaria o estatutaria del Estado.

Otro ejemplo palpable en Panamá es el caso de la suspensión de los efectos de la Ley de Carrera Administrativa mediante resolución del Consejo de Gabinete (No.122 de 27 de octubre de 1999), con el objeto de desconocer las acreditaciones realizadas con anterioridad (por el Gobierno Nacional previo), sin demandar la nulidad de dichas acreditaciones ante el Organo Jurisdiccional encargado de la custodia de la legalidad de los actos administrativos, en evidente violación del principio (administrativo) de legalidad y de irrevocabilidad de los actos administrativos que otorgan derechos a particulares, todo ello con base en la potestad reglamentaria del Estado.

En 1991 se dictó la Ley 25 que facultaba a los jefes de Instituciones estatales a despedir sin previo juicio a los trabajadores que hubiesen participado en una huelga general convocada para diciembre de ese año (Ayala: 1991). La Ley fue propuesta por el Organo Ejecutivo al Legislativo y aprobada en menos de tres días. Esta norma ordenaba desconocer los procedimientos previos establecidos en leyes especiales que se le aplicaban a algunos servidores públicos.

En el proceso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos seguido por los trabajadores afectados contra el Estado panameño por la aprobación y ejecución de esta Ley, sus defensores arguyeron la libertad legislativa y

reglamentaria del Estado para dirigir las relaciones de trabajo en el sector público
(CIHD: 2001).

B. EL CONTRATO DE TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO

La fundamentación ideológica de la tesis monista tiene su expresión en la posibilidad de la aplicación, en forma genérica, de los principios generales del Derecho del Trabajo al sector público o más específicamente, a los trabajadores del sector público.

1. El Contrato del Trabajo.

Es importante destacar que la vinculación de un trabajador con su empleador se produce normalmente, por la vía del contrato de trabajo. Ello dejaría aparentemente excluidos a los trabajadores al servicio del Estado, pues como se ha descrito, la aparente única forma posible de vinculación entre un trabajador y el Estado es el nombramiento, que este impone y aquel acepta.

Esta verdad es relativa porque en primer lugar, como hemos expresado anteriormente, desde que surgió el concepto del Estado benefactor, dador de servicios y empleos, surgió la posibilidad de trabajo estatal semejante al que se da en el sector privado. Esto se empezó a concretar en Iberoamérica desde hace ya varios años. En España por ejemplo, nos indican los autores Javier Izquierdo Hernández y Mónica Molina García que existe la dualidad descrita en el sector público por lo menos desde 1984.

“En efecto el empleo en la parte del sector público por la Administración Pública, se encuentra dividido en dos clases o sectores, uno de carácter contractual, sometido a las reglas jurídicas del derecho del Trabajo.... y otro diferenciado, que es el empleo público estatutario – funcional (“Función Pública”, en un sentido tradicional y estricto), sometido al Derecho Administrativo” (Izquierdo Hernández y Molina García: Op. Cit; 13).

En América Latina ocurrió otro tanto con el proceso de nacionalización de algunos servicios y la incursión del Estado en empresas productivas, a raíz del auge de los petrodólares y las consecuentes facilidades crediticias ocurridas en la década del 70 del siglo pasado, y aunque este tipo de contratos en el sector público no eran exactamente idénticos a los habidos en el sector privado, lo cierto es que surgió allí la posibilidad de que los servidores del Estado se relacionaran con éste de forma distinta a como venía ocurriendo hasta entonces.

Se flexibilizó si se quiere, el Derecho Administrativo y su régimen Estatutario tradicional, a favor de normas y conceptos de Derecho del Trabajo.

Por otra parte, la hegemonía ideológica actual de las ideas llamadas neoliberales, que promueven la reducción de la planilla del Estado y su total exclusión del mercado (salvo como árbitro, en favor del capital) entre otras cosas, ha provocado la privatización de muchas empresas y servicios que estaban en manos del Estado. Este fenómeno ha traído como consecuencia que a los trabajadores de esas empresas e instituciones les sea aplicable, a partir de las privatizaciones, plenamente, las normas de Derecho del Trabajo, ya que ahora su empleador es netamente privado.

De esta suerte nos encontramos con que empresas privadas realizan funciones públicas. En Panamá por ejemplo, se dio en concesión los servicios de telecomunicación; energía eléctrica; Casinos Nacionales y Puertos entre otros, cuyos trabajadores son partícipes plenos del Derecho del Trabajo.

Con esta última conversión conviene señalar, cae uno de los tradicionales argumentos que sustentaban hasta ahora los **iuspublicistas**, acerca de la "necesidad de preservar la función pública".

Conviene hacer un análisis básico del contrato de trabajo, a fin de verificar si, de acuerdo a sus características, resulta posible aplicarlo a la relación de los trabajadores estatales o si es posible aplicarlo parcialmente a algún tipo o grupo de trabajadores, o por el contrario, resultaría impráctico o imposible aplicar el contrato de trabajo a los trabajadores estatales, dadas las características o requisitos de dicho contrato.

Néstor De Buen nos da una noción general de lo que es un contrato de trabajo, de donde se desprenden sus peculiaridades, las que lo distinguen del contrato civil tradicional:

"en lo esencial, hay un acuerdo espontáneo de voluntades que persiguen fines distintos, adecuado a la Ley y a las buenas costumbres, generalmente consensual y excepcionalmente formal, para la creación y transmisión inmediata, diferida o condicionada, temporal y permanente, de derechos y obligaciones de contenido patrimonial" (De Buen: Op. Cit; 566).

El contrato de trabajo posee características particulares que si bien se puede revisar a la luz del esquema tradicional del contrato civil, se aparta de este

en lo sustancial, al tener un fin específico (todos los contratos de trabajo). El contrato civil puede tener por objeto cualquier prestación, mientras que el contrato de trabajo siempre tendrá el mismo fin: la realización de una actividad encaminada a producir bienes o servicios.

1.1 Elementos esenciales del Contrato de Trabajo.

1.1.1 Consentimiento.

Resulta evidente que si no hay un acuerdo de voluntades no puede haber contrato de trabajo. Este acuerdo de voluntades se da en ambos sentidos, como oferta de trabajo por parte del empleador en el llamado mercado de trabajo, y como demanda del trabajador, para constituir un consenso que origina la relación laboral de carácter contractual. **“La oferta constituye una primera parte del consentimiento. La aceptación de esa oferta es la que, completando éste, perfecciona el contrato”** (Alonso García: Op. Cit; 322)

El consentimiento a nuestro juicio está presente no sólo en el contrato de trabajo que se pueda generar en el sector público, sino también en el nombramiento, toda vez que el trabajador puede no acceder a la propuesta de nombramiento; puede no tomar posesión del cargo y en consecuencia, no se perfecciona dicho nombramiento.

Aunque nuestro Código Administrativo contempla como facultad del Presidente de la República **“Dirigir la acción administrativa nombrando y removiendo a sus agentes...”** (artículo 629), el Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1994, que reglamenta la Ley de Carrera Administrativa, señala en su artículo 75 que **“Antes de iniciar labores el candidato seleccionado, deberá tomar posesión del cargo a través de la firma del acta de toma de posesión respectiva, que formalizará su nombramiento en una Institución del Estado”**.

Por su parte, el artículo 68 de la Ley de Carrera Administrativa establece en su segundo párrafo que sólo se causarán salarios “desde el momento en que se perfeccione el nombramiento y se inicien labores”.

De lo descrito se colige que el nombramiento se perfecciona, tiene efectos jurídicos, a partir de la toma de posesión. La llamada toma de posesión es un acto eminentemente voluntario, de donde se desprende que si el trabajador decide no aceptar el nombramiento, pues simplemente no toma posesión y no se perfecciona en consecuencia, dicho nombramiento.

1.1.2. Objeto.

El objeto del contrato de trabajo es el interés, el fin específico perseguido por cada una de las partes al consentir en asociarse para la realización de un objetivo concreto. Para el trabajador es siempre la obtención de un empleo, que le garantice su realización personal o por lo menos una vida decorosa, mientras que para el empleador es la tarea que requiere del trabajador, a fin de lograr un

beneficio (en el caso del empleador particular; el lucro; en el caso del Estado, la dación del servicio público o la explotación de una actividad lucrativa).

El objeto del contrato de trabajo es. **“el interés práctico, preciso y determinado que se da en el mismo como negocio jurídico”**. (Alonso García: Op. Cit; 341).

1.1.3. La Causa.

Como se ha descrito, la causa del contrato de Trabajo es el trabajo mismo o sea, la realización de una actividad socialmente predeterminada y aceptada, dirigida a producir los bienes materiales y los servicios que la población requiere. Se diferencia de la causa del contrato civil en el sentido que éste puede tener diversidad de causas.

Por ejemplo, el contrato de compra venta o de arrendamiento de bienes tiene como causa el poseer mercancías que son susceptibles de dominio y de enajenación lícita a través de mecanismos legales. El contrato de mandato tendrá una causa distinta a la del contrato de compra venta; etc.

En el caso de los trabajadores del Estado, la causa de la relación contractual es la misma que cualquier otro contrato de trabajo: la necesidad y posibilidad de producir bienes y/o servicios a cambio de una retribución, conceptualizada en éste caso como “función pública”.

1.1.4. Forma.

La forma de los contratos de trabajo no debe confundirse con formalidad pues precisamente una de las características del Derecho del Trabajo es la ausencia de formalidades rigurosas, lo que en tal sentido sí lo contrapone con el Derecho Administrativo, formalista por excelencia.

Aunque existen formalidades que deben cumplirse al amparo del Estatuto de los trabajadores al servicio del Estado, ello no obsta para negar su coincidencia con el Derecho del Trabajo en torno a la forma del contrato de trabajo, que normalmente se exige sea por escrito.

La existencia de requisitos adicionales en el caso de trabajadores del Estado, como adherir timbres fiscales al contrato; el refrendo del Organo de Control de las finanzas públicas; sellos oficiales, etc. Pueden considerarse adicionales a la básica forma laboral, que consiste en que conste por escrito y que además, describa las principales condiciones del trabajo contratado.

Son aceptados en la teoría del Derecho de Trabajo los contratos verbales pero obviamente ello sí resultaría poco probable en el sector público.

1.1.5. Capacidad.

Las partes del contrato de trabajo deben tener plena capacidad física, síquica y legal para obligarse pues de lo contrario el contrato sería nulo, sobre

todo en lo relativo a la capacidad del trabajador, en base al principio protector del derecho del trabajo.

En cuanto al sector público, rigen en principio las mismas reglas, agregando que de acuerdo a la legislación penal generalmente aceptada en casi todos los países, una sanción penal puede ser la prohibición de ejercer funciones públicas temporalmente, lo que haría imposible la contratación al interdicto.

Del análisis realizado podemos concluir con Alonso García que **“en la relación de empleo público, -cualquiera que sea el grado de la misma o su modalidad- se dan las notas características que definen y confirman una relación laboral: prestación voluntaria y personal de servicios; ajenidad; remuneración e incluso dependencia”**. (Alonso García: Op. Cit;344).

2. La Relación de Trabajo.

Mario De la Cueva sustentó por primera vez la teoría de la relación de trabajo (De la Cueva: 1972), describiendo la misma como:

“la situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrono por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la Declaración de Derechos Sociales; de la Ley del Trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y los contratos – Ley y de sus normas supletorias” (De La Cueva: Op. Cit; 185).

De este enunciado se desprende el hecho de que la relación de trabajo puede no tener origen en un contrato formal, escrito de trabajo, sino que se origina en la ubicación objetiva del trabajador con respecto a otra persona, natural o jurídica o sea, que la relación de trabajo existe objetivamente, independientemente de la forma con que quiera describirsele.

Desde el punto de vista de la teoría de la relación de trabajo, el trabajador estatal puede firmar un documento de toma de posesión en virtud de un nombramiento en un cargo público, pero su real ubicación con respecto al Estado es la de un trabajador que brinda servicios a cambio de una remuneración.

Nuestro Código de Trabajo ha ido más allá, al definir los elementos que integran una relación de trabajo objetiva, señalando en el artículo 62 y subsiguientes, que existe una relación de trabajo cuando la prestación del servicio se dé en condiciones de subordinación jurídica ó de dependencia económica.

La subordinación jurídica consiste en la facultad del empleador de dirigir o poder dirigir la ejecución del servicio prestado, lo que se refleja en aspectos específicos como la administración de la empresa; la facultad para imponer sanciones y dictar el Reglamento Interno de Trabajo; etc.

La dependencia económica consiste en colocarse el trabajador en una situación directa o indirecta de dependencia desde el punto de vista de los ingresos, de la empresa empleadora. "Cuando el principal o único ingreso" está constituido por las sumas que recibe del empleador o cuando su ingreso se encuentra vinculado al giro de las actividades del empleador.

La teoría de la relación de trabajo lleva a una fórmula expresada así: Todo contrato de trabajo encierra una relación de trabajo, pero no toda relación de trabajo se expresa en un contrato de trabajo.

La fórmula descrita nos lleva irremediablemente a la conclusión de que en el sector público existen relaciones de trabajo que se originan en actos administrativos de nombramientos, contratos administrativos, etc.

Los trabajadores estatales laboran no sólo en condiciones de subordinación jurídica, sino como se ha expuesto, en condiciones de abuso de autoritarismo basado en el Derecho Administrativo Reglamentario o Estatutario, lo que hace que sea evidente la existencia del primer requisito para la existencia de la relación de trabajo de la que habla Mario De La Cueva.

En segundo lugar, un amplísimo margen porcentual de trabajadores estatales reciben como único o principal ingreso, las sumas que en concepto de salarios les retribuye su empleador; el Estado, y aunque recientemente, debido a la recurrente crisis económica capitalista se ha producido la necesidad de realizar varias actividades económicas que generen ingresos en los niveles medios y bajos de la estratificación socioeconómica, los trabajadores estatales siguen percibiendo

como principal fuente de sus ingresos, su salario. Más aún, el artículo 298 de la Constitución, prohíbe a los servidores públicos percibir más de un salario del Estado o simultaneidad de jornadas, con lo que hace obligatoria la dependencia económica.

En conclusión, puede decirse que los contratos de trabajo se dan matizados, en algunas vinculaciones entre trabajadores y el Estado pero la relación de trabajo concebida en el Derecho del Trabajo, existe en todas las expresiones que vinculan a los trabajadores con el Estado.

C. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LOS TRABAJADORES ESTATALES.

No cabe duda que el Derecho del trabajo se rige, como rama autónoma del Derecho, por principios generales, lo que le valió la aceptación general de ser considerada no sólo como una rama autónoma del Derecho, sino que rompió con la dicotomía romanística secular de Derecho Público y Privado pues el Derecho del Trabajo sin lugar a dudas, es el fundador del novísimo concepto de Derecho Social.

Echaremos un vistazo a los principios generales del Derecho del Trabajo, a fin de determinar su aplicabilidad o no a las relaciones de trabajo existentes en el sector público o en la Administración Pública.

1. Los Tradicionales Principios del Derecho del Trabajo.

1.1. Principio Protector.

Es el más característico de los principios generales del Derecho del Trabajo, al punto que hay quienes han llegado a declarar que es la razón misma del Derecho del Trabajo.

El principio protector inculca el concepto de que en la relación de trabajo existe una desigualdad natural entre empleador y trabajador, siendo éste último la

más débil, por lo que esa desigualdad debe ser compensada con otra desigualdad; la que establece la Ley a favor del trabajador. Sin entrar a detallar las expresiones del Principio Protector (Norma más favorable; in dubio pro operario; etc.); podemos concluir con Rubén Castillo y otros, que el Principio Protector **“es aquel que busca un equilibrio entre el empleador y el trabajador...”** (Castillo; Hemadéz; Jaen; Mendoza y Roner; 1998; 368).

No hay que hacer un gran esfuerzo para concluir que en la Administración Pública existe también una natural fortaleza del empleador frente al trabajador. Esta natural diferencia en ambos casos, nace de la mayor permanencia en el tiempo del empleador con respecto al trabajador en la realización de los fines de la relación laboral.

Dicho en otras palabras, el poder del empleador nace de su capacidad, disposición y preparación para producir bienes y servicios por un período de tiempo mucho más largo que el trabajador, que aunque sea contratado por un período de tiempo indefinido, siempre estará sujeto a la posibilidad de ser cesado, justa o injustamente, o incluso renunciar al empleo, mientras que al empleador no le resulta tan fácil “cerrar operaciones”, sea éste público o privado.

Como consecuencia de la existencia de la desigualdad existente también en el sector público, debe aplicarse allí el principio protector, a fin de equilibrar la relación, que nace desequilibrada a favor del empleador: El Estado.

Según Carlos A. Araúz, el principio protector está reflejado en el artículo 74 de nuestra Constitución Política (Arauz: 1988; 3), el cual establece una especial

protección a los trabajadores, al regular las relaciones entre capital y trabajo. A nuestro juicio la norma descrita se circunscribe a los trabajadores del sector privado sin embargo, de la lectura de los artículos 60 y 295 de la misma Constitución, se concluye la posibilidad de aplicación del principio protectorio a los trabajadores estatales también.

El artículo 60 constitucional describe que el trabajo es un derecho y un deber de todo individuo y que el Estado está obligado a promover el pleno empleo y “asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa”. Esas “condiciones necesarias” deben incluir la aplicación al trabajador, del principio protectorio.

El artículo 295 prohíbe la discriminación contra los servidores públicos por razón de raza; sexo; religión o creencia y militancia política. **“Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad...”** y por último, **“se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”** Tales prohibiciones a nuestro juicio, crean condiciones que hacen posible la aplicación del principio protectorio.

Por último, el artículo 160 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, señala que la Junta de Apelación y Conciliación, órgano jurisdiccional que resuelve los casos de despidos en el sector público **“cuenta con un período de hasta tres (3) meses improrrogables, para**

dictar su decisión... En caso de no haber resultado en el término descrito, se considerará resuelta la petición a favor del apelante”.

Esta norma establece el llamado silencio administrativo positivo en el Derecho Administrativo, con la particularidad de que se trata específicamente del servidor público destituido, constituyéndose la norma, de origen administrativo, en una expresión del principio protectorio del Derecho del Trabajo, a favor del servidor público.

1.2.Irrenunciabilidad de Derechos.

Siendo normas “de orden público”, los derechos de los trabajadores deben ser protegidos incluso del aprovechamiento de su posible supina ignorancia respecto de los mismos. **“Presupone que el trabajador desconoce totalmente sus derechos por lo que es necesario protegerlo aún de sus propios actos”** (Castillo; Hernández; Jaén; Mendoza y Roner: Op. Cit: 372).

En Derecho Público, incluido el Administrativo, se postula el principio contrario o sea, la Ley se supone por todos conocida y su ignorancia no faculta a nadie para transgredirla. Esto abarca obviamente, el Estatuto de los trabajadores estatales.

En la legislación que se aplicó en Panamá sin embargo, a los trabajadores de las empresas nacionalizadas de la energía eléctrica y telecomunicaciones (Ley 8 de 25 de febrero de 1975), se estableció la irrenunciabilidad de derechos a favor de los trabajadores (artículo 6).

De igual forma, el artículo 8 del Código de Trabajo que establece la irrenunciabilidad de derechos, le es aplicable a todos los trabajadores de las empresas que producto de las privatizaciones de algunos servicios públicos, los desarrollan, como precisamente la empresa de telecomunicaciones ; las de producción y distribución de energía eléctrica; las de explotación de juegos de azahar, etc.

1.3. Continuidad del Contrato.

Este principio hace referencia a la existencia de la estabilidad, absoluta o relativa, en la relación de trabajo. **“Se refiere a la relación de trabajo por tiempo indefinido o a una relación laboral de duración indeterminada “** (Araúz: Op. Cit; 113).

Se establece de acuerdo a este principio, que la continuidad de la relación laboral es parte de la naturaleza de la relación de trabajo. Lo normal es una relación extendida en el tiempo, para el logro permanente de los objetivos del contrato de trabajo. La contratación temporal es lo excepcional.

Con independencia de la vigencia o no de este principio frente a la realidad actual en donde precisamente lo que se hace cada vez más común es la temporalidad del contrato (más no así de la relación de trabajo), lo que nos ocupa en éste momento es la disquisición teórica de poder aplicar el principio al sector público.

En este sentido, tenemos que el Estado no contrata por tiempo definido como regla general, sino de manera permanente, indefinida. Y aunque el concepto de clientelismo político ha obligado a casi todos los Estados Latinoamericanos a contratar “eventuales” o “temporales”, lo cierto es que la gran mayoría de los trabajadores estatales poseen una relación más o menos permanente (que no se debe confundir con estable). De allí que el principio de la relación continuada es plenamente aplicable al sector público porque incluso existe una buena cantidad de “eventuales” que se mantienen en esa categoría durante muchos años.

1.4. Primacía de la Realidad.

Equivale a preferir la verdad material sobre la verdad formal, principio aplicable a las normas sustantivas y de procedimiento laboral pues una de las principales características del Derecho del Trabajo, como se ha dicho, es la ausencia de formalismos excesivos. Es hacer prevalecer lo que De la Cueva denominó “el contrato-realidad” (De la Cueva: Op. Cit; 179). Se trata de darle preferencia a lo que ocurre en el terreno de los hechos (Pla Rodríguez: 1978: 243).

En el sector público este principio no tiene aplicación alguna pues las relaciones de trabajo allí existentes, y sus discusiones judiciales, se basan en las pruebas y la reglamentación de las mismas, a menudo regulada en forma excesiva. La contradicción entre la formalidad y la realidades resulta a favor de la primera, como regla general.

En las empresas estatales del pasado sin embargo, así como en las empresas privadas que desarrollan funciones públicas, es plenamente vigente el principio comentado, en la medida en que le son aplicables las reglas del Derecho del Trabajo sobre procedimiento y sobre pruebas en particular, donde funcionan principios como la inmediatez; sana crítica; etc.

1.5. Principio de la Razonabilidad.

En el Derecho del Trabajo, significa que las medidas y decisiones que se tomen deben ser basadas en el sentido común, en la lógica laboral y con ausencia de autoritarismo o arbitrariedades de cualquiera de las partes del contrato.

En el sector público este principio se puede asimilar al principio de legalidad del Derecho Administrativo, según el cual la actuación de la Administración debe fundamentarse en el derecho positivo vigente y en las decisiones judiciales, con ausencia total de caprichos o subjetivismos.

Aunque en la práctica administrativa de los Estados Latinoamericanos es común la arbitrariedad, desde el punto de vista teórico al menos, el principio comentado tiene plena vigencia. Se supone que la Ley y la jurisprudencia, por ser consultadas unas y expedidas con base a derecho razonado las otras, están excluidas de subjetivismos irracionales.

1.6. Principio de la Buena Fe.

Consiste en la lealtad que las partes del contrato de trabajo se deben entre sí. Se supone que la realización del contrato se debe desarrollar en un ambiente de mutuo respeto, sin trampas, sin dolo, por lo tanto desde el punto de vista sustantivo como judicial, ambas partes deben colaborar entre sí y atenerse a lo preceptuado en el contrato (Araúz: Op. Cit; 176).

En las relaciones de trabajo existentes en el sector público, la buena fe no es una exigencia formal, pero tampoco existe norma ni principio administrativo alguno que se le oponga, razón por la que no encontramos ninguna posibilidad de negar su vigencia en este sector.

Se asume que el trabajador estatal, al igual que, y sobre todo, el Estado, son fieles a la relación de trabajo. Los fraudes de Ley en que incurren en la práctica administrativa los gobernantes no tienen fundamento ni en la norma, ni en los principios generales del derecho administrativo, y mucho menos en los principios generales del Derecho del Trabajo.

Concluimos con Cabanellas, que los principios generales son las normas fundamentales de interpretación o de sustitución (entiéndase llenar lagunas legales) en el Derecho del Trabajo (Cabanellas: 1981; 417), con lo que es de asumir que a luz de la revisión hecha, ellos tienen plena vigencia y aplicación (en algunos casos de forma matizada) en el sector público de los trabajadores.

2. Los Principios Laborales y la Globalización Económica.

A partir del imperio de la globalización de la economía, algunos ideólogos del neoliberalismo han intentado justificar la desaparición, por vía de "flexibilización" del Derecho del Trabajo; para terminar con su extinción total.

A juicio de estos pensadores, la existencia de la alta tecnología que globaliza el mundo (incluido los mercados), hace disminuir la mano de obra asalariada o la sustituye, obligando a cambiar las tradicionales actitudes proteccionistas de la Ley a favor de los trabajadores, sustituyéndolas por las reglas del mercado, lo que haría desaparecer, esencialmente, al propio derecho del trabajo.

"La economía global basada en la alta tecnología va más allá de los trabajadores en masas. Mientras que las elites empresariales, directivas, profesionales y técnicas se hacen necesarias para hacer funcionar la economía formal del futuro, un número cada vez menor de trabajadores serán necesarios para fomentar la producción de bienes y servicios. El valor del mercado de la mano de obra disminuye y seguirá haciéndolo. . ."

"Al mismo tiempo que desaparece la necesidad del trabajo humano, el papel de los gobiernos sigue siendo el mismo derrotado. En la actualidad, las empresas multinacionales han empezado a eclipsar y asumir el papel de las naciones. Las empresas transnacionales han usurpado cada vez más el papel tradicional del estado y ejercen, en la actualidad, un control sin precedentes sobre la totalidad de los recursos mundiales, de los grupos de trabajadores y los mercados". (Rifkin: 1997; 277).

Sin embargo a pesar de esta apocalíptica visión del trabajo y, consecuentemente de la rama del Derecho que lo rige, aún en el proceso de

globalización se ofrecen formulas para garantizar la vigencia de los principios del Derecho del Trabajo.

A partir del acuerdo de Marrakesh en 1995 con la fundación de la Organización Mundial del Comercio, se dio inicio a una batalla por el reconocimiento de los derechos laborales y los principios que rigen la relación de trabajo a nivel mundial.

Los Estados miembros de la O.M.C. que poseen un mayor desarrollo de normas laborales, han promovido lo que se denomina la cláusula anti dopin social, dirigida a mantener un nivel de vigencia de las normas y principios laborales más o menos semejantes entre todos sus miembros.

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por ejemplo, se estableció un anexo denominado "Principios Laborales", que incluían el compromiso de los signatarios (México, Estados Unidos y Canadá) a respetar los siguientes principios:

- Libertad de Asociación y protección del derecho a organizarse
- Derecho a Negociación Colectiva
- Derecho a Huelga
- Prohibición del Trabajo Forzado
- Restricciones sobre el trabajo de menores.
- Condiciones mínimas de trabajo (salario mínimo, horas extras; ect.).
- No Discriminación en el Empleo.
- Salario igual para hombres y mujeres
- Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.

- Indemnización por lesiones o enfermedad profesional.
- Protección a los trabajadores migratorios

Con prescindencia del grado de cumplimiento de estas normas, creemos importantes destacar el hecho que las mismas pueden y en nuestra opinión deben ser aplicadas en el sector estatal, aún en el marco actual de la globalización económica.

3. Los Principios Laborales del Sector Público.

Como hemos destacado y demostrado, los Principios Generales del Derecho del Trabajo son esencialmente aplicables a los trabajadores del sector estatal de la economía y a los servidores públicos en general, sin que con ello desaparezcan forzosamente las normas estatutarias del trabajo en el sector público. Se trata en todo caso de realizar algunas adecuaciones, pues como ha dicho el Doctor Rolando Murgas: **“hay instituciones fundamentales del Derecho del Trabajo que nadie niega que se corresponda también con el trabajador del sector público. Aunque formalmente no lo rija la Ley Laboral, hay una influencia cierta de la elaboración y experiencia del Derecho del Trabajo en las condiciones del sector público”** (Murgas: 1997; 7).

El régimen del empleo público se ha dicho, tiene sus propios principios. Jorge Enrique Romero Pérez, al analizar la legislación de los trabajadores al servicio del Estado en Costa Rica, resume esos principios (Romero Pérez; 1998; 401-402), los que a nuestro juicio recogen de manera general la realidad del sector en Iberoamérica. Estos principios son los siguientes:

- Idoneidad para el desempeño del cargo.
- Desarrollo de una Carrera Administrativa.
- Estabilidad.
- Igualdad salarial.
- Legalidad y principios del debido proceso legal.
- Irrenunciabilidad de Derechos.
- Igualdad del agente público ante el entero ordenamiento jurídico.
- Imparcialidad, independencia y objetividad en el desempeño de sus labores públicas.
- Honestidad, dignidad y discreción.

La enunciación de estos principios hace ver detrás de ellos la vigencia de los viejos principios generales del Derecho del Trabajo, en Costa Rica y en el resto de Iberoamérica, con matices de diferentes ordenes, como veremos en el siguiente capítulo.

La descripción que hace Hernández acerca de la paulatina cesión del Derecho Administrativo a favor del Derecho del Trabajo identifica nuestra propuesta teórica:

“El Derecho del Trabajo ha venido sustrayendo del Derecho Administrativo la regulación de las relaciones laborales en el sector público. En Iberoamérica el Estado ha venido despojándose de las sacrosantas vestiduras del estatutarismo, ha descendido de su pedestal y ha venido aceptando que sus servidores, como trabajadores que son, deben gozar de los mismos derechos o, en todo caso, de derechos similares a los que el propio Estado reclama y establece para los trabajadores del sector privado. El tránsito de la concepción estatutaria a la concepción laboralista de la función pública no ha sido fluido, ni se ha desarrollado plenamente en todos los países. Luce hoy sin embargo como una tendencia dominante, al punto que no es aventurado a firmar que, en un futuro no muy lejano, el régimen de los funcionarios públicos será un régimen

especial más entre los varios que contemplan las legislaciones laborales de nuestros países” (Hernández: 1995; 497).

CAPITULO III
EL DERECHO COMPARADO

A. LEGISLACION LABORAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS EN EL DERECHO COMPARADO

Para arribar a una propuesta concreta de unificación de legislación para los trabajadores del sector público y privado, será necesario conocer de manera previa la forma en que es abordada en los diferentes países, la relación laboral estatal.

Las diversas soluciones se dan de acuerdo al grado de desarrollo económico y cultural de cada país, y de acuerdo al mayor o menor grado de confrontación social y la fuerza del movimiento sindical y su combatividad a lo largo de la historia. También se destaca de manera general, al menos en América Latina la circunstancia de que el Derecho Laboral ha penetrado en casi todos los países, las instituciones más nítidamente distinguibles de algunas otras ramas del derecho, como lo son el sujeto sindical y las relaciones colectivas (Ackerman: 1998;8).

Para realizar un análisis comparativo en sociedades disímiles pero a la vez con vínculos al menos culturales con nuestro país, hemos abordado el sistema jurídico de ocho (8) países que a nuestro juicio, reflejan el abanico de soluciones que se ofrecen a la propuesta de cómo abordar la relación laboral del sector público, en relación con el sector privado de la economía, habida cuenta de los argumentos descritos en el Capítulo II de este trabajo.

Analizamos la legislación española por ser un país con vínculos culturales, históricos y lingüísticos con el nuestro, lo que lo hace menos distante que el resto

de los países europeos. También de Europa, abordamos la legislación italiana, porque además de ser un país desarrollado, del "primer mundo", posee un desarrollo histórico importante en el derecho laboral y en el desarrollo del movimiento sindical, que a su vez influye en la legislación del derecho del trabajo.

También analizamos las legislaciones latinoamericanas de México, principal fuente de inspiración del Derecho Laboral latinoamericano y en particular del derecho positivo laboral panameño. Argentina, por su tradición de sindicalismo fuerte, con influencias en la legislación laboral. Chile, que en los últimos 30 años, a raíz del golpe militar que derrocó a Salvador Allende, desarrolló una economía netamente neoliberal, por algunos descritos como "el milagro del neoliberalismo".

Cuba, que es la otra cara de la moneda, opuesta al sistema chileno y neoliberal y por último, nuestros vecinos, Costa Rica y Colombia, por la interdependencia cultural y vínculos históricos con nuestro país.

El texto se la legislación, se presenta sin analizar el efecto jurídico interno por cuanto con las cíclicas crisis económicas capitalistas es difícil describir con rigor científico el grado de influencia de la legislación laboral en la sociedad, al margen de conceptos como libertad absoluta de mercado, que la teoría y la práctica viven refutando día a día.

1. España.

1.1. La Constitución.

El artículo 28 de la Constitución española otorga el derecho a la libre sindicación; también el derecho a la huelga de los trabajadores, acotando que **“La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad...”**

El artículo 37 establece el derecho a la negociación colectiva. Hasta aquí, los derechos descritos se otorgan de manera general a todos los trabajadores, sin distinguir si laboran para un empleador particular o para el Estado.

El numeral 4 del artículo 98 sin embargo, señala que la Ley regulará **“el estatuto e incompatibilidades de los miembros de Gobierno...”**. En esa misma línea de pensamiento, el numeral 3 del artículo 103 delega en la Ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos (sin describir el concepto “funcionario público”) que debe incluir el acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, **“las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicalización”,** y garantías de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución Política Española conviene pues en otorgarle iguales derechos a todos los trabajadores, particularizando el ejercicio de algunos de ellos en la función pública.

1.2. La Legislación.

Existe en la legislación española tres (3) grupos de trabajadores al servicio del Estado: Los que laboran para el Gobierno o la Administración General del Estado; los que laboran para las Administraciones Regionales y los que laboran para las Empresas Públicas.

Como quiera que los trabajadores de las empresas públicas laboran bajo el amparo de la Legislación Laboral del sector Privado casi en un 100% y que las Administraciones Regionales poseen cada una legislación particular aunque semejante a la Administración General, abordaremos esta última.

En España, además de los funcionarios públicos nombrados con toda la virtualidad del clásico Derecho Administrativo, el Estado contrata trabajadores bajo las normas de la Legislación Laboral. Ello se debe a la organización de las tareas de la Administración y también a criterios legales definidos que parten de que por regla general, los servicios de la Administración competen a los funcionarios públicos, mientras que la contratación laboral rige para actividades específicamente tasadas (Montoya Melgar: 1998; 114 -115).

El Estado actúa, pues en ocasiones como Administrador General de la Sociedad o la Nación, en cuyo caso selecciona trabajadores con base en la

Legislación Administrativa vigente. En otras ocasiones actúa como empleador, sujeto a la legislación laboral.

La Ley 30 de 1984, sobre reforma de la función pública, ha destacado en su artículo 9, numeral 1, que **“las administraciones públicas seleccionan su personal, ya sea funcionario ya sea laboral, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”**.

Según la Ley citada, la contratación laboral en el sector público debe ser precedida de una convocatoria pública y de un procedimiento de selección.

La Ley 30 de 1984 establece criterios generales (que deben ser reglamentados) para distinguir cuando se debe nombrar y cuando se debe contratar a una persona, por razón de la duración de la prestación laboral y por razón del tipo de trabajo desempeñado.

Según la Ley de Funcionarios de 1964, los trabajadores al servicio del Estado no gozan de la estabilidad que les otorga dicha Ley a los funcionarios públicos.

Para ser despedido, un trabajador del Estado no requiere de una investigación previa, que si se exige en el caso de los funcionarios públicos, pero la orden de reintegro de un trabajador, dictada por un Tribunal Laboral, debe cumplirse, igual que con un empleador cualquiera.

En cuanto a los contratos, existen los de tiempo definido e indefinido para los trabajadores al servicio del Estado.

La Jurisprudencia ha asumido posiciones variadas en torno a la conversión de la sucesión de contratos por tiempo definido en una relación de trabajo de carácter definido, con todas sus consecuencias legales en el sector público, aceptando dicha tesis en algunas ocasiones, rechazándola en otras. (Montoya Melgar. Op. Cit; 127).

Según el Estatuto de los Trabajadores, los salarios de los trabajadores al servicio del Estado tienen límites en las leyes anuales de presupuesto.

La Ley Orgánica de Libertad Sindical (Ley 11 de 1985) reconoce el derecho de sindicación a todos los trabajadores, sin distinción del patrono o empleador al que sirven pero en el sector público, con algunas limitaciones en el caso de las fuerzas armadas, jueces y fiscales.

Los trabajadores del Estado pueden constituir secciones sindicales de un sindicato. Como consecuencia, también los trabajadores del Estado tienen derecho a la negociación Colectiva.

Como alternativa a la huelga, el Real Decreto Ley 17 de 1977 estableció en procedimiento de conflicto colectivo que es una especie de arbitraje aplicable a los trabajadores al servicio del Estado al igual que al resto de los trabajadores del sector privado.

Por último existe el derecho a la huelga para todos, pero en el caso del sector público debe haber un preaviso mayor que en el sector privado, según el Real Decreto Ley de 1977.

2. Italia.

2.1. La Constitución.

El artículo 2 de La Constitución Italiana reconoce a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y a ejercer una profesión u oficio acorde con el progreso. Así mismo, ratifica dicha declaración en el artículo 35, en el marco de los principios generales de la economía Italiana. El artículo 39 reconoce el principio de libertad sindical a todos los trabajadores.

El artículo 97 señala que el acceso a los cargos públicos será mediante concurso, salvo los casos en que la Ley disponga otra cosa.

En cuanto a la legislación de la Administración Pública y el Derecho del Trabajador, La Constitución Italiana permite que la misma sea desarrollada por las Regiones Autónomas, de acuerdo a los principios generales establecidos en la Constitución. Así mismo, el Gobierno Central puede dictar normas de carácter general sobre los temas descritos, de aplicación forzosa en todo el país.

2.2. La Legislación.

El Decreto Legislativo No.29 de 3 de febrero de 1993 reformuló todo lo relativo a la relación de empleo en el sector público, de acuerdo al artículo 2 de la Ley 421 del 23 de octubre de 1992.

La Ley 421 de 1992, en su artículo 2 establece el marco de las relaciones de trabajo en el sector público de acuerdo a la eficacia, la productividad y el rol del

Estado. El Decreto Legislativo 29 aludido, regula las relaciones laborales en el sector público en desarrollo de la Ley 421 y en concordancia con el Régimen General de Trabajo Individual y Colectivo, previa adaptación de la estructura del sector público. (Polnorm@ilo.org)

Como principios generales descritos en esta Ley tenemos la igualdad de género; aplicación de las normas en ella contenida en todo el país; remuneración limitada a las posibilidades presupuestarias; acceso a través de concursos a los cargos públicos; eventuales consultas a los sindicatos, entre otras.

El Título III de este Decreto Legislativo regula la negociación colectiva y la representación sindical, entre los que destacan las siguientes normas: Las Convenciones Colectivas son de dos tipos: de carácter nacional y de carácter regional, negociados entre las entidades de derecho público y las Confederaciones Sindicales. Las Convenciones Colectivas regionales no pueden exceder los límites de las Convenciones Colectivas Nacionales; cuando existan dos o más Convenciones Colectivas semejantes en un tema específico, ello obligará a reglamentar en esa misma forma la materia, para aquellos lugares e instituciones en donde no se haya negociado aún sobre el tema. Los médicos y veterinarios pueden negociar convenciones particulares, diferentes a los demás funcionarios o sea, no necesariamente por región.

Los representantes sindicales a nivel nacional serán designados ante el Primer Ministro, el cual lo refrendará mediante un Decreto, previa ratificación del Consejo de Ministros.

Los salarios mínimos de los servidores públicos deben ser acordados por convención colectiva. También se pueden fijar en la convención colectiva, tablas de salarios en base a criterios como peligrosidad del trabajo, actividades particulares difíciles; productividad individual y colectiva; ingresos fiscales; así mismo los salarios de los jefes institucionales atenderán a los criterios fijados en las convenciones colectivas.

Se institucionaliza la existencia de una entidad estatal encargada de las relaciones con los sindicatos, bajo el control de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Los acuerdos llegados en las convenciones colectivas que signifiquen erogaciones a cargo del Estado serán revisados por el Ministro del Tesoro. Para ello las convenciones colectivas deberá ser acompañadas de anexos que contengan una especie de estudios de factibilidad y la justificación de esos egresos que el Estado deberá realizar durante la vigencia de la convención colectiva.

Las controversias sobre aplicación o interpretación de las cláusulas de la convención colectiva serán interpretadas por las propias partes firmantes del acuerdo, interpretación que deberá ser aplicada retroactivamente.

El Decreto Legislativo comentado regula las relaciones individuales de trabajo destacando lo relativo a la movilidad laboral; incompatibilidad de empleos y cargos estatales; las responsabilidades civiles, penales y administrativas de los

funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones; igualdad de oportunidades y horario de trabajo.

Las jurisdicción ordinaria se encargará según la legislación comentada de atender los conflictos surgidos en la relación de trabajo de los asalariados del sector público y las administraciones. El proceso debe iniciarse con una iniciativa de conciliación entre las partes, a la cual deben asistir necesariamente los firmantes de las convenciones colectivas.

Finalmente hay que destacar que la legislación laboral Italiana establece una regulación particular para los trabajadores del sector privado pero muy semejante a la de los trabajadores del sector público en materia de Derechos individuales y colectivos, sobre todo en lo referente a condiciones de trabajo y empleo (estabilidad, etc).

3. Argentina.

3.1. La Constitución.

La Constitución Argentina establece en su artículo 14 el Derecho al Trabajo de que gozan todos los habitantes de la Nación; el 14 Bis garantiza a los trabajadores **“en su diversas formas”** o sea, sin distinción de ningún tipo, los siguientes derechos:

Condiciones dignas y equitativas de labor; jornada de trabajo limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil;

igualdad de salarios en igualdad de tareas; participación en utilidades de las empresas; protección contra despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical "libre y democrática"; negociación de convenios colectivos; huelga y fuero sindical.

El artículo 28 prohíbe que los derechos constitucionales sean alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio; lo que equivale a describirlos como mínimos a favor de los beneficiarios de esos derechos, entre los que se encuentran los trabajadores (públicos y privados).

Como Argentina es una unión Federal de Provincias, las Provincias han recogido en sus textos constitucionales los derechos consagrados en la Constitución Política Nacional.

Así por ejemplo, el artículo 39 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires señala que el trabajo es un derecho y un deber social y reconoce el derecho de los trabajadores a retribución justa; condiciones dignas de trabajo; jornada limitada; descanso semanal; así como los derechos colectivos de libertad de asociación sindical; negociación de convenios colectivos, huelga y fuero sindical; reconoce los principios laborales de irrenunciabilidad; justicia social, primacía de la realidad; etc.

La Constitución de la Provincia de Córdoba en su artículo 54 define el trabajo como un derecho y un deber fundado en el principio de la solidaridad social. Ratifica los derechos individuales y colectivos que otorga la Constitución Nacional. El artículo 174 define que el ingreso a la administración pública se hace

por idoneidad y criterio objetivo en base a concurso público en igualdad de oportunidades.

La Constitución de la Provincia de Corrientes señala en su artículo 24 que los empleos públicos se conceden bajo el sistema de méritos y de acuerdo a las condiciones de la Ley de servicio civil.

3.2. La Legislación.

La Ley 25164 de 1999 es la Ley marco de regulación de empleo público nacional y es de obligatoria aplicación en todo el territorio nacional. Ella ordena que los derechos y garantías descritas en su texto para los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación no podrán ser desconocidos ni reducidos por las negociaciones colectivas.

Esta Ley aborda aspectos como impedimentos para el acceso a la administración pública; naturaleza de la relación de empleo; derechos y deberes de los trabajadores al servicio del Estado; establece el "sistema nacional de la profesión administrativa y el régimen disciplinario de los servidores públicos".

El régimen jurídico básico de la función pública había sido aprobado mediante Ley 22.140 de 1980. También se ha dictado la Ley 24185 de 1992, sobre los Convenios Colectivos para trabajadores del Estado, reglamentada mediante Decreto 447/93 de 17 de mayo de 1993.

La legislación Argentina considera el ingreso a la administración pública como un contrato administrativo, el cual exige al trabajador idoneidad para el cargo; condiciones éticas y morales; aptitud psicofísica y nacionalidad argentina (Ackerman: 1998;17).

Existe un "Sistema Nacional de la Profesión Administrativa" que es una especie de Ley General de Sueldos, basados en la capacitación; méritos y productividad. La estabilidad del servidor público como se ha descrito, está garantizada de manera absoluta para los empleados públicos desde la propia Constitución Política, mientras que a los trabajadores del sector privado se les garantiza la defensa contra el despido arbitraria. La Legislación reproduce estos principios constitucionales. La estabilidad se otorga a los empleados públicos contratados como permanentes y después de pasar un período probatorio de doce (12) meses, con un evaluación psicofísica y de desempeño satisfactorio.

La estabilidad conlleva al reintegro y pago de salarios caídos en caso de despido violatorio de la legislación vigente.

Las causas de terminación de la relación de trabajo en el sector público son: fallecimiento; renuncia aceptada; jubilación; extinción del plazo de disponibilidad (posibilidad de reingresar a la Administración Pública por haberse suprimido el cargo que ocupaba anteriormente); incapacidad laboral que sobrepase el límite establecido en la ley; cesantía ó "exoneración".

La Ley de Riesgos de Trabajo (Ley 24557) se aplica a los trabajadores del sector público y privado indistintamente, mientras que las normas de convenios

colectivos de la Ley 24185 son aplicables a todos los empleados públicos, salvo aquellos que participen de convenciones colectivas regidas por el régimen de Convenios Colectivos del Trabajo, a menos que expresamente se acuerden que estos trabajadores pasarán de éste régimen al que establece la Ley 24185.

Desde 1945 se reconocieron los derechos colectivos de los trabajadores. La Ley 24185 reconoce a las asociaciones de servidores públicos como los representantes de los empleados públicos en las negociaciones colectivas con el Estado, las que clasifica en generales y sectoriales. El Ministerio de Economía es el representante del Estado en las negociaciones colectivas y el Ministerio de Trabajo es un ente mediador.

Los acuerdos en materia salarial deberán supeditarse a la Ley de Presupuesto de la Nación y los acuerdos deberán ser implementados en forma de legislación nacional, según corresponda.

Argentina ha ratificado desde 1988, el Convenio O.I.T. No.154 sobre fomento de la negociación colectiva, lo que facilita la negociación colectiva en el sector público.

Por último, la huelga se autorregula reconociendo la necesidad de garantizar un porcentaje mínimo de funcionamiento en los servicios públicos esenciales (Ackerman : 1998;8). También existe la Ley 17183 que establece que en las empresas de servicios públicos se puede obligar a los trabajadores a cesar la huelga cuando se disminuya la eficiencia o se entorpezca o interrumpa el servicio.

4. Chile.

4.1. La Constitución.

La Constitución Chilena señala en su artículo 19, numeral 16, que se le garantiza la libertad de trabajo y su protección a todas las personas, lo que implica la libre elección laboral; no se puede prohibir el trabajo, a menos que atente contra la moral, la seguridad o la salubridad pública ó que así lo exija el interés nacional.

Se prohíbe en la norma comentada, la exigencia de afiliación o desafiliación de una organización a entidades específicas.

Se garantiza la negociación colectiva y se delega en la Ley la posibilidad de negarla, así como las modalidades de la misma y sus procedimientos; y los casos en que el conflicto debe someterse a arbitraje obligatorio.

Los funcionarios del Estado y las Municipalidades tienen prohibida la huelga, al igual que los trabajadores de las empresas de servicios públicos **“cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional”**.

El numeral 17 de la norma comentada garantiza el ingreso a la función pública **“sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las Leyes”**.

Así mismo, se garantiza el derecho de sindicación (numeral 19).

4.2. La Legislación.

La norma principal que regula las relaciones entre los empleados públicos y el Estado Chileno es la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, (No. 18575) de 1986; a la que se pueden agregar la ley 18,834 de 1989; 19,296 de 1994 19,475 de 1996, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, así como la Ley 19345 de 1994 sobre Extensión de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales del Sector Público (Morgado Valenzuela: 1998; 74).

Según Morgado Valenzuela al comparar la legislación laboral con las estatutarias, se encuentran “notables simetrías”, en lo correspondiente a las relaciones individuales de trabajo. Ello se debe a que la regulación del empleo público fue paralela o anterior a la regulación del empleo privado. En el caso de las relaciones colectivas existen más diferencias que semejanzas (Morgado Valenzuela: Op. Cit; 76).

De acuerdo a la ley, el ingreso a la administración pública tiene lugar en cargos “de planta” o “a contrata”, que corresponde a lo que se conoce como trabajo permanente o por tiempo indefinido y a trabajo o contrato por tiempo definido.

La “Carrera funcionaria” se inicia con el ingreso como titular a un cargo de planta. Son requisitos generales para el ingreso, ser ciudadano chileno, salvo los extranjeros contratados “a honorarios”; haber cumplido con la Ley “de reclutamiento y movilización”; salud compatible con el cargo; nivel educacional

acorde con el cargo; no haber cesado en un cargo público en los últimos 5 años por razón de calificación deficiente o sanción disciplinaria; no estar inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos, ni hallarse condenado ó procesado por crimen o simple delito. El ingreso es mediante nombramiento. El concurso público permite acceder al grado más alto del cargo al cual se aspira a ingresar.

Los funcionarios tienen derecho a la estabilidad en el empleo y cesan en sus cargos por renuncia; jubilación; vencimiento del contrato por tiempo definido; retiro provisional; muerte; declaración de vacancia; (causas no imputables al funcionario); supresión del empleo o destitución.

Laboran hasta 44 horas semanales y el tiempo de trabajo en exceso se paga con tiempo libre en igual cantidad, más un 25% si el trabajo es diurno y 50% si se produce en jornada nocturna.

Hay también derecho a vacaciones anuales renumeradas; licencias especiales (con o sin salario); capacitación; evaluación del desempeño y un régimen disciplinario que sanciona el incurrir en las prohibiciones o incumplimiento de los deberes, previa investigación, con censura, multa o destitución, según la gravedad de la falta.

Los funcionarios públicos tienen derecho a constituir las asociaciones que estimen convenientes, a excepción de las Fuerzas Armadas y las de orden y Seguridad Pública.

Existe un Organismo técnico del Ministerio de Trabajo y Provisión Social que participa en la constitución, funcionamiento y disolución de las asociaciones de funcionarios públicos, así como de sus federaciones y confederaciones. Este Organismo, junto a la Contraloría General de la República, quien participa de la ejecución del Estatuto Administrativo y demás normas estatutarias, son los principales Interlocutores de las asociaciones de funcionarios públicos.

Los directores de las asociaciones de funcionarios públicos gozan de fuero sindical hasta 6 meses después de haber cesado en sus funciones y según la Ley, deben concedérseles los permisos necesarios para ejercer sus funciones, en un mínimo de 22 horas a la semana sea, la mitad de la jornada.

No se reconoce el derecho a la negociación colectiva y como se ha expresado, desde la propia Constitución Política se prohíbe la huelga de los funcionarios públicos.

5. México.

5.1. La Constitución.

El Artículo 5 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos declara que no se le puede impedir a nadie el ejercicio de la profesión, o trabajo siempre que sea lícito.

Por otro lado, el artículo 123 establece el derecho al trabajo y establece algunos derechos en favor de los trabajadores, tales como jornada máxima diaria de ocho (8) horas; prohibición de trabajar a menores de 14 años; descanso semanal obligatorio y descanso por maternidad (6 semanas antes del parto y 6 semanas posteriores); salario mínimo; igualdad de salario; participación en utilidades de la empresas; pago de horas extras; derecho a habitación en el caso de trabajadores agroindustriales; capacitación y adiestramiento profesional; derecho de sindicación y de huelga; indemnización o reintegro en caso de despido injustificado; indemnización por riesgos profesionales; prohibición de jornada inhumana y de salario inferior al mínimo etc.

Este mismo artículo establece el beneficio del seguro social y la jurisdicción de trabajo.

Reconoce en el acápite "B", la existencia de relaciones de trabajo en las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal y describe que las autoridades laborales Federales Mexicanas serán las encargadas de atender los asuntos relativos a los contratos de trabajo y las disputas que surjan entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Se establecen derechos mínimos a favor de los servidores o trabajadores del Estado, entre los que destacan; jornada de ocho (8) horas diarias, un día de descanso semanal obligatorio; vacaciones; salario mínimo; igualdad de género; descuentos salariales legales; ingreso por concursos y escuelas de administración

pública; escalafón; estabilidad; indemnización o reintegro por separación injustificada; asociación y huelga; seguridad social; protección a la maternidad; creación del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; jurisdicción especial; exceptúa de estos beneficios a los militares, a los marinos, los agentes del Ministerio Público y demás miembros institucionales policiales, quienes se deben regir por sus propias leyes.

Por otra parte, el artículo 115, Frac. IX, señala que **“Las relaciones de Trabajo entre el Estado y sus Trabajadores, se regirán por las Leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refieren”**.

De lo expresado se desprende nítidamente que para la Constitución Política Mexicana los servidores estatales son un particular grupo de trabajadores, con característica especiales, pero trabajadores al fin.

5.2. La Legislación.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de Estado, Reglamentaria del Apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, se promulgó en diciembre de 1963, la cual es de aplicación en todo el territorio nacional y en las Instituciones del Gobierno Federal, Autónomas y Semi autónomas.

Define como trabajador a todo aquel que preste un servicio a las Instituciones Federales y los divide en dos (2) grupos: de confianza y de base, siendo los primeros **“los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República”**. Todos los demás son considerados trabajadores de base.

Establece la irrenunciabilidad de los derechos que la Ley le otorga a los trabajadores (artículo 10) y declara a la Ley Federal del Trabajo como de aplicación supletoria principalmente.

En cuanto a derechos, prácticamente repite los que otorga la Constitución y detalla algunos de ellos. Regula la relativo al contenido del nombramiento y el traslado, cuidando que éste último no se realice como sanción o en perjuicio de los derechos del trabajador. Se destacan la estabilidad a los seis (6) meses de laborar; el pago de 100% de salario por jornada extraordinaria y sobresueldos por aumento del costo de vida, entre otros.

El artículo 46 establece las causas justas de terminación del nombramiento, entre los que destacan las siguientes: renuncia; conclusión del término del nombramiento o conclusión de la obra; incapacidad permanente del trabajador; ó por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los siguientes casos: Falta de probidad u honradez; ausencia injustificada por más de tres (3) días; destrucción de equipos y materiales con intención dolosa; comprometer por descuido (culpa) la seguridad del lugar de trabajo; desobedecimiento reiterado y

sin justificación de ordenes impartidas; concurrir habitualmente al trabajo ebrio o narcotizado y por prisión del trabajador.

Se establece el derecho a escalafón de acuerdo a los siguientes criterios: conocimientos; aptitud; antigüedad, disciplina y puntualidad. Se establece el concurso de oposición para ocupar cargos en algunas dependencias como las jefaturas médicas en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.

Autoriza y reconoce el derecho de sindicación en cada Institución del Estado (artículo 67). Establece la regla de un sólo sindicato por Institución (artículo 68).

Los sindicatos no pueden negociar salarios pues los mismos se determinan en la Ley de Presupuestos, pero pueden negociar las condiciones generales de trabajo, entre los que se incluyen intensidad y calidad de trabajo; riesgos profesionales; normas disciplinarias; exámenes médicos obligatorios; labores insalubres, etc.

Para ir a una huelga, hay primero que agotar un procedimiento obligatorio de conciliación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje deberá declarar que hay fundamento para la huelga antes que esta se declare y después de esa certificación, los trabajadores tienen 10 días para iniciar la huelga.

Los directivos sindicales no pueden reelegirse en el mismo cargo.

Como queda escrito, las fuerzas armadas, los servicios policiales y los servicios bancarios estatales, tienen autorización para establecer legislaciones especiales al margen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Por último debemos destacar la existencia desde 1984, de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la que le corresponde la defensa gratuita de los intereses de los trabajadores en las cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ley Federal de Trabajadores estatales por la vía conciliatoria.

6. Colombia.

6.1. La Constitución.

El artículo 39 de la Constitución Colombiana reconoce a todos los trabajadores y patronos el derecho a la sindicación, excluyendo de este derecho a los miembros de las fuerzas armadas. Así mismo, se establece en la misma norma, el derecho al fuero sindical, sin ningún tipo de restricciones:

El Capítulo 2 del Título V, sobre Organización del Estado titulado “De La Función Pública”, describe a los servidores públicos como **“los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus dependencias descentralizadas territorialmente y por servicios”** (artículo 123). La misma norma señala que las funciones públicas se desarrollan de acuerdo a la Constitución, la Ley y el Reglamento. El artículo 124 por su parte

delega en la Ley la responsabilidad jurídica disciplinaria y penal de los servidores públicos.

El artículo 125 establece el ingreso por concurso a los empleos estatales. Prohíbe el nombramiento o remoción basado en la filiación política.

El artículo 126 prohíbe el nepotismo. El artículo 127 prohíbe la contratación con el Estado por parte de los servidores públicos. El artículo 128 prohíbe ejercer más de una función pública a la vez.

El artículo 130 establece la Comisión Nacional de Servicio Civil, responsable de la administración y vigilancia de las carreras públicas.

6.2. La Legislación.

La Ley No.443 de 11 de junio de 1998 regula las normas sobre Carrera Administrativa de servidores públicos en determinadas instituciones como las de seguridad social; educación; y los no uniformados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Existen un conjunto de leyes fragmentarias que regulan determinados aspectos de la relación laboral en la administración pública, entre las que podemos destacar el Decreto No.1835 de 1994, que reglamenta las actividades de alto riesgo de los servidores públicos, estableciéndoles un régimen especial de pensiones solidarias. El Decreto No.1132 de 1994 que regula lo referente al fondo de pensiones públicas; La Ley No.27 de 1992 que desarrolla lo concerniente

a los concursos de ingreso y delimita el ámbito de aplicación de la Carrera Administrativa; establece cuales cargos son de libre nombramiento y remoción, etc.; La Ley 4 de 1992 fija los criterios para el régimen salarial de los empleados públicos, y finalmente, la Ley No.61 de 30 de diciembre de 1987, por la cual se expiden normas sobre Carrera Administrativa.

De acuerdo al Decreto 1042 de 1978, los organismos institucionales que desarrollen actividades de construcción y mantenimiento de obras públicas deben fijar en sus planillas el número de cargos permanentes que requieran ser ocupados por "trabajadores oficiales". Los elementos del contrato de trabajo en esta actividad son la prestación personal del servicio; la realización continua del mismo y la remuneración o salario.

Como quiera que, de acuerdo al artículo constitucional 125 los puestos del Estado salvo los de alta jerarquía o elección popular deben proveerse mediante concurso, entonces se entiende que todos los servidores públicos son de carrera, y que ingresan mediante nombramiento, salvo cuando la ley autorice la vinculación a través de contratos de trabajo.

A partir de este concepto, se ha desarrollado la Carrera Administrativa como norma fundamental de los servidores públicos, distinta aunque coincidente en algunos aspectos, con el Código de Trabajo.

La Ley de Carrera Administrativa ha sufrido varias reformas, pero en lo esencial mantiene los siguientes principios y normas: Reclutamiento con base en concursos públicos que incluyen convocatoria; reclutamiento; aplicación de

pruebas o instrumentos de selección; confirmación de listas de elegibles y período probatorio.

Se ha dictado también, mediante Ley 200 de 1995, la creación del Código Disciplinario Único, que desarrolla las normas relativas a las faltas disciplinarias de los servidores públicos, clasificándoles en leves, graves y gravísimas; prescripción de la acción y la sanción; competencias para investigar y sancionar; procedimientos disciplinarios (investigación, cargos y descargos; pruebas; fallos y segunda instancia); juzgamientos de ausentes; procedimientos sumarios y ante el Congreso de la República y regímenes especiales disciplinarios.

Existen carreras administrativas especiales para docentes; del sistema nacional de Salud; carrera Judicial; carrera diplomática y consular ; carrera de los funcionarios de la seguridad social; carrera de la registraduría nacional del estado civil; de la superintendencia bancaria; carrera tributaria, penitenciaria y carcelaria; de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, y de la Contraloría General de la República.

Todas estas carreras desarrollan los temas concernientes a los registros de elegibles, provisión del empleo y período probatorio, así como retiro por calificación insatisfactoria. Describen los cargos de carrera, etc.

En cuanto a los derechos colectivos, la legislación colombiana permite la negociación colectiva de los servidores públicos con las Instituciones del Estado. En este sentido sólo se restringe el hecho que el salario negociado no sea inferior

al mínimo legal y que los representantes del Estado en la negociación no se pueden beneficiar con dicha convención colectiva.

El derecho de huelga es reconocido en la legislación. Igualmente se reconoce el derecho al fuero sindical de los dirigentes sindicales o de asociaciones de los servidores públicos.

7. Costa Rica.

7.1. La Constitución.

El Título XV de la Constitución Costarricense se titula "El Servicio Civil" y en él se establece que un estatuto del servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos (artículo 191); se establece el principio de estabilidad, declarando que las causas de remoción de los servidores públicos las expresará la legislación del trabajo (artículo 192).

El artículo 56 define el trabajo como un derecho y un deber, mientras que el artículo 57 establece el salario mínimo legal como un derecho social. En los subsiguientes artículos se reconocen otros derechos como la jornada máxima diaria; descanso semanal obligatorio; derecho a la sindicalización; huelga y negociación colectiva; jurisdicción del trabajo; etc, así como declarar mínimos en beneficio de los trabajadores, los derechos descritos.

7.2. La Legislación.

El Título Octavo del Código de Trabajo de Costa Rica se denomina “**Del Régimen de los Servidores del Estado y sus Instituciones**”. En dicho aparte se desarrollan normas especiales aplicables a los servidores públicos en materia laboral, entre las que destacan: ámbito de aplicación (una enorme lista genérica de trabajadores de instituciones del Gobierno Central; autónomas y semiautónomas); establece el principio de estabilidad y el derecho a indemnización por despido injustificado o el despido sin causa justificada pero con el pago de las prestaciones que correspondan según el Código de Trabajo.

El resto de las materias o sea, derechos individuales del trabajo y aún los colectivos, así como la administración de las normas laborales y la jurisdicción y normas de procedimiento laboral, son aplicables por igual a los trabajadores del sector público y privado, de acuerdo a las normas del Código de Trabajo y la legislación fragmentaria.

Existe un reglamento del servicio civil, (vigente desde 1954), cuyas normas están sujetas y en concordancia con las antes citadas y que desarrolla aspectos como concurso de ingreso; evaluación del desempeño, vacaciones; etc.

También en 1993 se adoptó el acuerdo No.162 del Consejo de Gobierno, que reglamenta la negociación colectiva de los servidores públicos. En él se define que los convenios colectivos no deben afectar la continuidad de los servicios esenciales; se creó la Comisión Nacional de Homologación y Ratificación

de la Negociación Colectiva en el sector público, integrada por representantes de todos los ministerios, con carácter provisional.

8. Cuba.

8.1. La Constitución.

La Constitución Cubana contiene una total exaltación de los trabajadores, desde su preámbulo y a lo largo de la misma.

En su artículo 1 se establece que Cuba **“es un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales”**.

El artículo 4 destaca que el poder pertenece al pueblo trabajador, y que ese poder se sustenta en una alianza entre los trabajadores y los campesinos.

El artículo 8 garantiza el empleo a todos los ciudadanos. El artículo 16 consigna que el Estado dirige y controla la actividad económica nacional de acuerdo a un plan único de desarrollo económico social **“en cuya elaboración y ejecución participan activa y concientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía...”** .

El artículo 44 erige en derecho, deber y honor social al trabajo. Allí se garantiza la remuneración de acuerdo a la calidad y cantidad del trabajo; se reconoce el trabajo voluntario y se establece la obligación de cumplir con las tareas del empleo.

El artículo 45 garantiza el descanso laboral y el fomento estatal de las instalaciones y planes vacacionales.

El artículo 48 garantiza la seguridad e higiene laboral así como la atención en caso de accidente o enfermedad profesional.

8.2. La Legislación.

Mediante Resolución No.16-2000 del Gobierno Nacional, se tipifican los cargos de funcionarios públicos de "utilización general", en la que se describen lo que comúnmente se denominan servidores públicos de confianza o de jerarquía.

Aparte de la norma descrita, no existe alguna regulación especial para los servidores o funcionarios públicos, dado que todos los trabajadores cubanos son empleados públicos.

El artículo 1 del Código de Trabajo señala que el derecho laboral cubano se fundamenta en las relaciones de producción "**propias de un Estado de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales...**".

El artículo 3 desarrolla los principios que fundamentan el régimen laboral, destacándose los siguientes; el trabajo es un derecho, un deber y un honor; todo ciudadano en condiciones de trabajo tiene oportunidad de emplearse para satisfacer sus necesidades y las de la sociedad, sin discriminación alguna. El trabajo se proporciona de acuerdo a las exigencias de la economía y la sociedad.

La elección del trabajador y su aptitud y calificación son fundamentos del derecho laboral cubano según su Código de Trabajo, de la misma forma que la igualdad salarial; remuneración de acuerdo a la cantidad y calidad del trabajo; el derecho de asociación y sindicación; descansos obligatorios; existencia y reconocimiento del trabajo voluntario; derecho a protección, seguridad e higiene en el trabajo y prevención de accidentes y enfermedades; derecho a educación (de adultos, técnica, profesional y laboral); pensiones por incapacidad para trabajar; facilidades a la mujer para trabajar incluida licencia retribuida por maternidad, y cumplimiento cabal de las tareas del empleo.

Los artículos 4; 5 y 6 determinan el ámbito de aplicación de la legislación laboral, en el que incluyen a todos los trabajadores del país.

El artículo 7 define lo que denomina "entidades estatales" que no es otra cosa que los patronos empleadores y entre ellos describe a los organismos estatales de la Administración Central; las empresas estatales; las empresas dependientes de las unidades políticas de masas; las cooperativas de producción agraria y las empresas del sector "privado" (estas últimas no existen en forma absoluta sino en base a capital mixto entre el Estado e inversionistas extranjeros).

Existe una sección especial del Código dedicada a la organización sindical en la que se incluye el derecho de asociación y sindicación; de reunión; libertad de estatutos; participación sindical en la elaboración y ejecución de planes estatales de desarrollo económico nacional; movilización; organización de "consejos de trabajo" (especie de comité de empresa); organización del trabajo

voluntario; cumplimiento de la legislación laboral; promoción de la capacitación de sus miembros y de la actividad cultural, social y deportiva de los trabajadores en la producción; estimulación de la antigüedad en el empleo; etc.

Los dirigentes deben gozar de fuero sindical y facilidades para el ejercicio de sus funciones según mandato del Código de Trabajo.

Según el artículo 22 la relación de trabajo se formaliza mediante contrato habido entre la administración de la entidad laboral y el trabajador.

Se puede contratar desde los 17 años de edad. Hay tres clases de contratos: Por tiempo determinado; por tiempo indeterminado y por ejecución de obra. Existe un período probatorio de hasta 30 días como regla general.

La administración establece los escalafones salariales, "previo acuerdo con la organización sindical correspondiente" (artículo 46).

Existen comisiones permanentes en cada empresa e institución, encargadas de la evaluación del desempeño.

La relación contractual laboral termina por mutuo acuerdo; llamado al servicio militar del trabajador; conclusión de la obra o el tiempo contratado; jubilación; fallecimiento del trabajador; cierre de la empresa o institución estatal o por **"iniciativa de alguna de las partes"**.

Son causas de despido: ineptitud del trabajador; falta de idoneidad; declaración de disponibilidad (especie de suspensión del contrato); invalidez;

violación de la disciplina laboral; prisión; exceder la licencia de maternidad sin reincorporarse al trabajo por causas no justificadas.

De acuerdo al artículo 62 existe la relación laboral "por designación" consistente en la designación del trabajador por la autoridad competente, para el desarrollo de una actividad laboral. De igual forma existe la relación laboral por elección ó votación. Este tipo de relación termina por el cumplimiento del plazo para el cual fue electo o designado el trabajador; renuncia aceptada; sustitución; incapacidad definitiva o permanente; revocación del mandato y fallecimiento del trabajador.

Los médicos; artistas y educadores poseen un régimen laboral especial, determinado por el ente estatal rector de estas actividades.

Como regla general se establece la no obligatoriedad del trabajo extraordinario y se delega en los convenios colectivos la regulación de este tema.

Existe un régimen disciplinario individual que incluye las sanciones de amonestación; traslado o otra plaza de menos remuneración, de manera temporal o definitiva; suspensión hasta por 30 días y despido.

El Código de Trabajo posee un Capítulo denominado "**Indemnización de daños y perjuicios por la aplicación de medidas disciplinarias indebidas**". Igualmente existen normas especiales sobre trabajo de la mujer y adolescentes así como sobre la capacitación; la higiene y seguridad laboral; el aprendizaje; sobre los trabajadores que estudian en el nivel de educación superior; etc.

No existe en la legislación cubana, el derecho a huelga. En vez de ello hay una sección del Código de Trabajo sobre la forma de atender los conflictos colectivos, sometiéndolos obligatoriamente a la conciliación y luego a la decisión jurisdiccional si es necesario, caso en el que se puede recurrir hasta el Tribunal Superior especializado en asuntos laborales.

B. LEGISLACION INTERNACIONAL DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

1. Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O. I.T.).

Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) son adoptados por la Conferencia anual, que según sus estatutos es la máxima estructura deliberativa de la Organización pero para que el Convenio entre en vigencia en cada país, se requiere que el mismo sea ratificado por el órgano legislativo del mismo, según los procedimientos normales de creación de leyes, pero sin reformar el texto del Convenio, el cual se debe luego notificar a la Oficina Internacional del Trabajo.

Los Convenios, además de tener fuerza de Ley en cada país, son objeto de seguimiento y supervisión a través de las diferentes estructuras de la O.I.T. según su carta constitutiva y la declaración de Filadelfia (O.I.T: 1999; 7).

Los controles más comunes son los informes que cada país debe presentar sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de los Convenios.

La fuerza de la O.I.T. radica en su sistema normativo, que promueve la constante búsqueda de consensos. Todo su sistema de normas internacionales se inspira en el tripartismo, lo que es una forma pacífica de regulación de la relación laboral.

2. Los Convenios Relativos al Sector Público.

Tradicionalmente se han identificado cuatro (4) Convenios que se consideran de aplicación en el sector público y que resumimos a continuación:

2.1. Convenio 87 sobre Libertad Sindical.

Establece el derecho de asociación, de reunión, de organización y de elección de afiliación sindical, sin ingerencia gubernamental alguna. Panamá lo ratificó mediante Ley No 42 de 2 de febrero de 1967, habiendo sido objeto de múltiples denuncias y quejas sobre la aplicación del mismo y también ha sido sujeto de recomendaciones por parte de la Comisión de Expertos de O.I.T sobre aplicación de Normas y Convenios en el sentido de incluir a los servidores públicos en el reconocimiento del derecho de sindicación, en lo cual ha insistido dicho Comité desde 1967 hasta el presente, cada año, casi de manera ininterrumpida ([ilo.org.ilolex/htm](http://ilo.org/ilolex/htm)).

Nuestro país no sólo no ha reconocido el derecho de sindicación a los servidores públicos, sino que expresamente lo ha negado, como ocurrió en 1998, cuando la Federación Nacional de Servidores Públicos intentó afiliarse a la Central Obrera "Convergencia Sindical", lo cual fue negado mediante resolución No.2-99 del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

Cabe destacar por último, que este Convenio ha sido ratificado por 141 países, incluidos los analizados en el presente trabajo.

2.2. Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva.

Aprobado por la Conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo de 1949, Panamá lo ratificó en 1966, mediante Ley No.23 de 1º de febrero de 1966.

En dicho Convenio se establece el derecho a negociar colectivamente entre los trabajadores y sus empleadores todo lo relativo a las condiciones de trabajo, sin ingerencias de ningún tipo. La interpretación del Comité de Libertad Sindical de O.I.T. es que éste convenio incluye a los servidores públicos (O.I.T. 1996; 48) pero todos los gobiernos panameños desde 1966 han hecho caso omiso a la sugerencias de permitir convenios colectivos y libertades sindicales en el sector público.

De hecho, se han acordado entre 1984 y 1990, alrededor de 40 acuerdos institucionales y 8 acuerdos generales entre las organizaciones gremiales del sector público y el Gobierno Nacional en donde la presión de la huelga antecedió a cada uno de esos acuerdos (Beluche: 1989; 193). Durante la década del 90 sin embargo, no se firmó ningún tipo de acuerdo.

El Convenio No.98 ha sido ratificado por 152 países, incluido 7 de los 8 que hemos analizado, con excepción de México.

2.3. Convenio 151 sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública.

Este Convenio especifica el derecho de Asociación de los servidores públicos sin ingerencias de ningún tipo y en condiciones semejantes a los descritos en el Convenio No.87.

A pesar de requerimientos nacionales e internacionales, Panamá no ha ratificado aún dicho Convenio (ilo.org. natlex).

El Convenio descrito ha sido ratificado por 39 países, dentro de las cuales se incluyen Argentina; Colombia; Cuba; Chile y España, del grupo de países cuya legislación laboral del sector público hemos analizado.

2.4. Convenio 154 sobre Negociación Colectiva.

Aprobado en la Conferencia de O.I.T. de 1981, este Convenio trata sobre las negociaciones colectivas para fijar condiciones de empleo; regular relaciones de trabajo; y sobre el fomento de las negociaciones colectivas.

El artículo 1 del Convenio describe la posibilidad de adopción de medidas particulares en el caso de la administración pública.

Este Convenio no ha sido ratificado por Panamá y en general lo ha sido por 32 países, incluidos Argentina, Colombia y España, del grupo cuya legislación hemos consultado.

3. Los Convenios Fundamentales.

La Organización Internacional del Trabajo ha asumido desde la Conferencia anual de 1998, la "Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo" la cual ha señalado que interesa a O.I.T. y a todos sus miembros **"el compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales..."**.

Los Derechos y Principios Fundamentales del Trabajo se resumen en libertad de asociación; libertad sindical y de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de toda forma de discriminación en materia de empleo y ocupación

Estos derechos toman forma en los siguientes Convenios: No. 29, sobre trabajo forzoso; No. 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación; No. 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva; No. 100, sobre igualdad de remuneración; No.105, sobre abolición del trabajo forzoso; No. 111 sobre la discriminación en el empleo y ocupación; No. 138, sobre edad mínima para trabajar, y el Convenio No.182, sobre las peores formas de trabajo infantil.

Los Convenios fundamentales han sido ratificados por la mayor parte de los miembros de O.I.T., incluido Panamá, que los ha ratificado todos (MITRADEL: 2002; 2).

Estos Convenios han servido como medida en cuanto a su aplicación, para determinar lo que la actual Dirección de O.I.T. ha denominado El Trabajo Decente, concepto definido como **“Aquella ocupación productiva justamente remunerada, que se ejerce en condiciones de libertad, equidad seguridad y respeto a la dignidad humana”**. De la mayor o menor aplicación de los mismos a un grupo social o de trabajadores determinados, depende la cualificación o conceptualización de qué tan cerca o tan lejos se está de ofrecer un trabajo decente (O.I.T.: 2001; 4) en cada país en particular.

En el caso de los servidores públicos panameños, al hacer el análisis sobre el trabajo decente se obtiene el siguiente resultado:

El trabajo forzoso se dá en forma mínima al establecerse el pago de “tiempo compensatorio” que según la definición del artículo 89 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 (sobre Carrera Administrativa), es un periodo retribuido de descanso “por haber permanecido laborando después de la jornada regular” o por “ asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horas distintas a su jornada”. Por lo tanto, hay un mínimo de trabajo forzoso en el sector público, lo que hace que no se apliquen los Convenios 29 y 105 de O.I.T. en todas su extensión.

Por otro lado como se ha evidenciado no se aplican, al menos desde el punto de vista formal, los Convenios 87 y 98 en el sector público panameño.

En cuanto a discriminación, según cifras oficiales, los hombres devengan mejores salarios que las mujeres en el sector público en general (Contraloría General: 2002; 216).

La mayor parte de los destituidos del sector público al inicio de cada período presidencial forman parte del partido político que perdió dichas elecciones, por lo que no se aplican tampoco los Convenios 100 y 111 de O.I.T.

En cuanto al trabajo infantil, no existen trabajadores del Estado menores de 18 años de edad, por lo que se aplican plenamente los Convenios No.138 y 182 en el sector público panameño.

Aunque O.I.T. de manera oficial no ha evaluado el nivel de trabajo decente en el sector público a la luz de los parámetros descritos, es concluyente de acuerdo al ejercicio precedente, que existe un muy bajo porcentaje de aplicación de este concepto en el sector.

C. LEGISLACION NACIONAL DEL SECTOR PUBLICO.

1. La Constitución.

La Constitución de la República de Panamá posee una dicotomía entre trabajadores en general, concepto en el que en ocasiones se incluye a los servidores públicos, y el trabajo en el sector privado, para los cuales rigen normas aparentemente distintas.

El Capítulo 3º del Título III (Derechos y Deberes Individuales y Sociales), se denomina "El Trabajo" y contiene garantías y derechos mínimos a favor de los trabajadores, tales como el salario mínimo; el derecho de sindicación; el de huelga; jornada máxima diurna de 8 horas diarias; protección de la maternidad (descanso obligatorio de 6 semanas antes y 8 después del parto); derecho a la estabilidad laboral; capacitación sindical y profesional y jurisdicción especial.

El Título XI de la Constitución se denomina "Los Servidores Públicos", y contiene tres (3) Capítulos, que se denominan así: El primero, Disposiciones Fundamentales; el segundo se denomina Principios Básicos de la Administración de Personal y el tercero se denomina Organización de la Administración de Personal e incluyen normas que dictaminan que los deberes y derechos de los servidores públicos se determinan por la Ley (artículo 297), entendiendo como servidores públicos a todos aquellos que reciban remuneración del Estado (art. 294); que la estabilidad depende de la competencia, lealtad y moralidad (artículo

295) y que no se podrá percibir más de un salario estatal como regla general (artículo 298).

Se instituyen diversas carreras públicas como la administrativa; judicial; docente; diplomática y consular; ciencias de la salud; policial; ciencias agropecuarias y servicio legislativo (artículo 300) y se ordena la existencia de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos (artículo 301.).

Las normas del Capítulo 3 del Título III señaladas no hacen ninguna distinción entre trabajadores del sector estatal o del sector privado de la economía, de donde se concluye que el interés del constituyente es el proteger a los trabajadores por igual, sin distinción de ningún tipo, por lo menos en lo referente a las garantías de salario mínimo legal; jornada máxima laboral; protección de la maternidad; sindicación y huelga según se desprende del texto constitucional.

Estas normas no contradicen en forma alguna lo estatuido en el Título XI Constitucional sobre los Servidores Públicos ya que en dicha normatividad no se niega o limita a los servidores públicos ninguno de los derechos descritos.

La jurisprudencia nacional ha reconocido que la protección a la maternidad de la mujer trabajadora del sector público nace del texto del artículo 68 Constitucional, lo que apuntala el criterio de que esta garantía debe entenderse extendida a la trabajadoras del sector público y privado, al igual que los otros derechos comentados.

Es necesario aclarar que los derechos de los trabajadores consignados a nivel constitucional datan desde la Constitución de 1941 (Quintero: 1989; 60) pero en la Constitución de 1972 han sido aclarados y delineados con mayor precisión.

2. La Legislación.

2.1. El Código de Trabajo.

El Artículo 2 del Código de Trabajo declara que los servidores públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa **“salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto de este Código”**.

El artículo 46 sin embargo, describe los días de fiesta o duelo nacional que son de obligatorio descanso para todos los trabajadores sin distinción alguna. También el artículo 160 establece una norma de aplicación general a todos los trabajadores, públicos y privados; y se refiere al derecho a licencia con sueldo para representar al país o a su organización sindical o para ejercer un cargo de elección popular.

El artículo 292 por su parte, señala que se consideran trabajadores a los empleados públicos, para efectos de la normatividad sobre riesgos profesionales que contiene dicho Código.

2.2. La Ley de Carrera Administrativa.

La primera Ley de Servicio Civil se dictó en 1919, bajo la administración del Doctor Belisario Porras y que fue integrada al Código Administrativo, pasando a ser su Título XIX. Las clasificaciones y títulos de Carrera Administrativa otorgados por la Comisión de Servicio Civil en base a la ley descrita fueron desconocidos por las corrientes políticas opuestas a la selección en base a méritos de los servidores públicos (Zambrano: 1986; 10).

En 1955, mediante Decreto Ley 11 “Sobre Carrera Administrativa” se hace obligatoria dicha Carrera, que entonces ya estaba reconocida desde 1946 a nivel constitucional.

El Decreto Ley 11 de 1955 estableció una Junta de Personal que debería asesorar al presidente de la República en materia de administración de personal y la Dirección General de Carrera Administrativa, como ente ejecutor del sistema de méritos (Zambrano: Op. Cit; 19).

En 1961 se aprobó la ley 4, sobre “Administración de Personal; en base a la cual el Departamento de Administración de Personal de la Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), tenía como función el regular el ingreso, derechos, deberes, prohibiciones, traslados, ascensos, régimen disciplinario y expiración de funciones de los empleados públicos.

En 1969 se dictó el Decreto de Gabinete No.137 de 30 de mayo de 1969, que dejó sin efecto los certificados de ingreso a la Carrera Administrativa otorgados **“sin sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia”**.

Luego, en 1970, se dictó el Decreto de Gabinete No.394 que eliminó la selección a base de concurso o méritos, estableciendo que la misma era potestad de los Ministros de Estados.

No hubo Ley de Servicio Civil ni de Carrera Administrativa nuevamente hasta 1994, a pesar de ingentes esfuerzos que en tal sentido desarrollaron los gremios del sector público.

En 1994 se dictó la Ley 9 de 20 de junio de 1994 “por lo cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, la cual ha sido reglamentada mediante Decreto Ejecutivo No.222 de 12 de septiembre de 1997.

La Ley 9 de 1994 es en parte una especie de híbrido entre legislación de servicio civil y legislación de Carrera Administrativa, producto de los intereses y limitaciones del cuerpo legislativo que la aprobó. Así, mientras el artículo 1º de la misma declara que ella desarrolla el Título XI de la Constitución Política, sobre los Servidores Públicos, el artículo 136 le dá la estabilidad sólo a los servidores públicos de Carrera Administrativa.

El artículo 2 contiene un glosario para el mejor manejo y entendimiento de la ley, en el que clasifica a los servidores públicos de Carrera; de Carrera Administrativa y aquellos que no lo son, los que a su vez los clasifica en: de

elección popular; de libre nombramiento y remoción; de nombramiento regulado por la Constitución; de selección; en período de prueba; en funciones y eventuales.

En este glosario se considera servidor público en funciones a aquel que ocupa un cargo permanente del Estado al entrar en vigencia la Ley, mientras que de libre nombramiento y remoción es aquel **“que por la naturaleza de sus funciones está sujeto a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores”**. Todo ello implica que pueden coexistir servidores públicos de carrera con aquellos que no posean tal status.

La Ley declara como sus objetivos primordiales el garantizar un ambiente de trabajo exento de las presiones políticas, libre de temor; promover el ingreso y retención de los servidores públicos que se distinguen por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, así como producir el mejor servicio público que proteja al trabajador de las presiones de la política partidista y que garantice al gobierno electo llevar adelante su programa de gobierno.

La Ley crea la Dirección General de Carrera Administrativa como una dependencia del Ministerio de la Presidencia. Crea y otorga funciones a la Junta Técnica y de Apelación y Conciliación como entes colectivos encargados de aprobar los reglamentos técnicos la primera, y dilucidar apelaciones y consultas la segunda (jurisdiccional).

También describe las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos como la estructura de Carrera Administrativa en cada Institución Estatal.

El artículo 5 señala que la Ley es de aplicación a todas las Instituciones del Estado y que se aplicará de manera supletoria, a aquellas que posean leyes especiales o carreras públicas específicas.

Se establecen los requisitos y procedimientos de ingreso a la carrera Administrativa, a través de concursos públicos y un procedimiento especial para los que laboraban en puestos permanentes del Estado al entrar en vigencia la Ley (servidores públicos en funciones) que reúnan el mínimo de experiencia laboral y educación que se exige para el puesto en el manual de clasificación de cargos.

Describe diez acciones de recursos humanos: Retribución; traslados; ascensos; ausencias justificadas; evaluaciones; capacitaciones; bonificaciones; incentivos; retiros de la administración pública y reintegros.

Prohíbe el traslado como sanción disciplinaria; justifica ausencias por permisos; licencias; tiempo compensatorio; separación del cargo y vacaciones.

Establece la capacitación a través de programas de inducción, capacitación y adiestramiento. También se crea la bonificación de antigüedad en el cargo de Carrera Administrativa e incentivos a la productividad y la eficiencia. El artículo 116 establece un sistema de evaluación del desempeño y el rendimiento para fundamentar la retribución; incentivos, capacitación y destitución.

Se establecen los retiros de la administración pública por renuncia aceptada; reducción de fuerza; destitución e invalidez o jubilación.

Se describen en la Ley los derechos y los deberes de los servidores públicos en general y de los servidores públicos de Carrera Administrativa en particular y existe un Título sobre "Régimen Disciplinario" en el que destaca que para sancionar existen términos de prescripción que van de 2 a 3 meses (artículo 145); que previo a la sanción debe realizarse una investigación sumaria, con participación del afectado (artículo 153) y que las sanciones deben atender a la gravedad y reincidencia del caso, las cuales van desde la amonestación verbal, hasta la destitución. Pasando por la suspensión hasta por diez (10) días en un año (artículo 141).

Según el texto del artículo 159 y subsiguientes, sólo los servidores públicos de Carrera Administrativa tienen derecho a impugnar vía recurso legal, las destituciones, para lo cual se establece un procedimiento simple y relativamente breve para el trámite y fallo (3 meses como máximo).

También incluye la Ley un Capítulo sobre el control del uso y abuso de drogas, entendiendo las adicciones como enfermedad

El Título VIII se refiere a los derechos colectivos y reglamenta el derecho de asociación de los servidores públicos de Carrera Administrativa; negociación colectiva y solución de conflictos por vía de arbitraje cuyo resultado es de obligatorio cumplimiento para ambas partes. De no respetarse el laudo arbitral por parte de la administración, surge el derecho de huelga de los servidores públicos.

Al respecto hay que señalar que también el artículo 485 y subsiguientes del Código de Trabajo regulan lo que se denomina "huelga en los servicios públicos".

estableciendo límites sobre garantía de continuidad de servicios esenciales y ampliando el término de preaviso de la huelga.

Se establece el principio de una sola asociación de empleados por cada Institución estatal.

No se otorga fuero sindical a los dirigentes del sector.

2.3. Leyes Fragmentarias, de Aplicación General a Todos los Servidores Públicos.

Existen además algunas normas fragmentarias que son aplicables a todos los servidores públicos, entre las que destacan las siguientes:

a) Ley 92 De 27 De Noviembre De 1974. En ella se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público. Se autorizan los descuentos que se pueden hacer a los salarios de los trabajadores del Estado, estableciendo en su artículo quinto que el total de las deducciones no excederá el 50% del salario, salvo que se trate de pensiones alimentarias o cánones de arrendamiento de vivienda.

Esta Ley se asemeja al artículo 161 del Código de Trabajo, que establece los descuentos legales a los salarios de los trabajadores.

b) Ley 52 De 16 De Mayo De 1974. Por el cual se instituye el XIIer mes para los Servidores Públicos. Este beneficio había sido otorgado a los trabajadores del sector privado mediante Decreto de Gabinete No.249 de 1970 (todo empleador está obligado a pagar una bonificación anual de un mes de

salario a sus trabajadores, dividido en tres partidas, cada 4 meses en el año). A los servidores públicos se les limitó el beneficio hasta la suma de cuatrocientos balboas (B/400.00), por razones presupuestarias.

c) Ley 31 De 2 De Septiembre De 1977. Por la cual se adopta el Programa Especial de Perfeccionamiento Profesional para los Servidores Públicos. Consiste en la reglamentación del otorgamiento de licencia con sueldo para realizar estudios fuera del país, destacándose el compromiso del beneficiario de la licencia, de laborar para el Estado el doble del tiempo que se le otorga en licencia.

d) Ley 16 de 14 de Julio de 1992, reformada por Ley 24 de 29 de abril de 1998. Se establece y regula el proceso de privatización de empresas, bienes y servicios estatales. Se le conoce como la Ley marco de privatizaciones, que entre otras cosas señala de manera obligatoria, el satisfacer las prestaciones a que tengan derechos los trabajadores, incluyendo una justa compensación por la cesación del trabajo, producto de la privatización. Evidentemente los trabajadores de las empresas que brindarán los servicios públicos, se regirán en el futuro, por el Código de Trabajo.

e) Ley 8 de 6 de febrero de 1997. Por la cual se crea el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos. Esta Ley, que en menos de cinco (5) años ha sido reformada más de 1 vez por año, eliminó el llamado "fondo complementario" consistente en un ahorro solidario para retirarse con el último salario devengado y en su lugar creó el Sistema individual de ahorro

y capitalización de pensiones, según el cual entre más se ahorra, más se puede retirar al momento de la jubilación.

También se han dictado leyes de aplicación general que guardan relación con las simpatías o antipatías políticas de las autoridades del momento en lo referente a los servidores públicos y que, aunque han sido derogadas, sirven de ilustración acerca de cómo la política partidista influye en la relación del sector público panameño.

Entre las más destacadas de éstas normas tenemos el Decreto Ejecutivo No.116 de 10 de octubre de 1984, con el cual se le otorgaba estabilidad a todos los servidores públicos con más de dos (2) años de servicios; el Decreto Ley 3 de 10 de octubre de 1989, que suspendió provisionalmente el pago de sobresueldos y bonificaciones; el Decreto de Gabinete No.1 de 26 de diciembre de 1989, por el cual se autorizaba la destitución de todos los servidores públicos que habían pertenecido en el pasado reciente a las denominados Batallones de la Dignidad y Comités de Defensa del Patrimonio Institucional (CODEPADIS), sin juicio previo; la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990, por la cual se autorizaba a los jefes de cada Institución a que, obviando los procedimientos normales, destituyeran de sus cargos a todo aquel que hubiese participado en un paro de labores convocado por los gremios de servidores públicos en diciembre de 1990.

2.4. Legislación Especial Para Determinados Grupos De Servidores Públicos.

2.4.1. Carreras Públicas.

Se ha dictado, en desarrollo de la Constitución Política, la ley No.29 de 25 de octubre de 1984, reformada por Ley 18 de 8 de agosto de 1986, sobre Carrera Judicial.

También se han dictado las siguientes Leyes: Ley 46 de 1947; reformada por la Ley 36 de 6 de julio de 1995, Orgánica de Educación, que contiene los fundamentos de la Carrera docente; 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; Ley 66 de 10 de noviembre de 1947, por la cual se dicta el Código Sanitario, contentivo de la carrera de Ciencias de la Salud; Ley 18 de 3 de julio de 1997, por la cual se crea la Carrera Policial; Ley 22 de 1961, por la cual se establecen los parámetros de la carrera de Ciencias Agrícolas, y la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, por la cual se establece la Carrera del Servicio Legislativo.

2.4.2. Leyes Especiales.

Existen además carreras administrativas especiales o particulares otorgadas mediante las leyes orgánicas correspondientes, en la Contraloría General de la República; en la Universidad de Panamá y en la Universidad Tecnológica de Panamá.

En 1975 se dictó la Ley 8 para regular la relación de trabajo existente entre la administración de las empresas de electricidad y telecomunicaciones, de forma similar a la normatividad del Código de Trabajo. Con la privatización de estas empresas al final de los 90, esta Ley ha quedado prácticamente en desuso.

También se dictaron las leyes 38, 39 y 40 en 1979 para regular la sindicación de los puestos de Balboa y Cristóbal y el Ferrocarril de Panamá, revertidos a la jurisdicción panameña con los Tratados Torrijos–Carter de 1977. En la actualidad estas empresas han sido también privatizadas, por lo que sus sindicatos y sus relaciones de trabajo se rigen por la legislación laboral común (Código de Trabajo), salvo los puertos de Balboa y Cristóbal que se siguen rigiendo por la Ley 34 de 1979.

Finalmente, se ha dictado la ley 19 de 11 de junio de 1997, por la cual se crea la Autoridad del Canal de Panamá, que posee un Capítulo sobre las relaciones laborales, entre cuyas normas se destacan la prohibición de la huelga y el sometimiento obligatorio a arbitraje, de todos los conflictos, individuales y colectivos, aunque se reconoce el derecho de sindicación y negociación colectiva. Esta Ley tiene su basamento en el Título XIV de la Constitución Política, denominado “El Canal de Panamá”, adicionado mediante acto reformativo de la Constitución, aprobado en dos períodos legislativos distintos, en 1993 y 1994, por la Asamblea Legislativa.

2.4.3. Normas sobre Escalafón.

Poseen normas especiales sobre escalafón los profesionales de la policía; ciencias agrícolas; médicos; veterinarios; auxiliares; enfermeras; optometristas; laboratoristas clínicos; odontólogos; fonoaudiólogos; técnicos en radiología medica; trabajadores sociales y farmacéuticos.

Es concluyente pues el hecho que tanto en la Constitución Política como en la legislación; existe una dualidad en cuanto a considerar a los trabajadores del Estado como parte de un concepto general de trabajadores, a la vez que destacarlo como un segmento especial, denominado por nuestra legislación como “servidores públicos”.

CAPITULO IV
PROPUESTA

A. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LA UNIFICACION LEGISLATIVA LABORAL.

1. Situación del Servidor Público Panameño.

Los servidores públicos panameños ingresan al servicio mediante un acto administrativo denominado "nombramiento", el cual se compone de dos momentos: la dictación de un Decreto por parte del Organismo Ejecutivo, denominado comúnmente Decreto Ejecutivo de Personal, por medio del cual el (la) Presidente (a) de la República, junto con el Ministro respectivo, designan al servidor público. En el caso de las Instituciones Autónomas y los Municipios, el Decreto Ejecutivo de Personal es sustituido por una Resolución dictada por la máxima autoridad administrativa de la Institución.

El segundo momento es la "toma de posesión del cargo" que consiste en el levantamiento de un acta en el que queda constancia de la aceptación del cargo por parte del nuevo servidor público y cuya fecha determina el inicio oficial de la relación de trabajo.

En muy pocas instituciones, tales como la Contraloría General; Ministerio de Salud; Organismo Judicial y la Caja de Seguro Social, el futuro servidor público es sometido a algunos exámenes previos sobre conocimientos y aptitudes. A pesar de la obligación constitucional y legal de ingresar por vía de concurso de oposición y/o de méritos, ello sólo ocurre en muy contados casos, por ejemplo cuando se trata de algunos cargos técnicos que sean parte de programas financiados por

organismos internacionales ó en el caso específico de maestros y profesores de educación media.

La Dirección General de Carrera Administrativa ha incorporado a 10,465 servidores públicos a la condición de Carrera Administrativa desde 1995 y luego desacreditó a unos 2,500 de ellos, quedando bajo este status, un aproximado de 8,000 funcionarios en todo el país.

En los últimos 3 años se han destituido aproximadamente 1.000 servidores públicos de carrera administrativa sin cumplir los trámites previos que exige su condición de estabilidad, expresada por el artículo 136, numeral 1 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994; sin que hasta la fecha se haya reintegrado a ninguno, según datos de la Dirección General de Carrera Administrativa.

A pesar de la existencia de la Ley 9 de 1994 y del Decreto que la reglamenta (No.222 de 12 de septiembre de 1997), así como de un reglamento interno modelo para todas las Instituciones estatales dictado por la Dirección General de Carrera Administrativa, de hecho no existe una cultura de respeto a los derechos de los servidores públicos sino más bien una concepción bastante generalizada entre las autoridades, de sometimiento (aunque sea a la fuerza) de los subalternos, frecuentemente en flagrante violación de las normas estatuidas.

La administración de justicia asume una actitud de apuntalar las concepciones de caciquismo en el sector público, negando en la mayoría de las veces, los derechos reconocidos en la legislación, bajo argucias técnico-legales que

esconden simpatías ideológicas con el concepto de subordinación absoluta del servidor público.¹

El ingreso a los cargos del Estado sigue siendo con base en el clientelismo político o la amistad personal o el parentesco. al extremo que los Legisladores tienen derecho a una planilla de hasta B/4,000.00 mensuales para nombrar a su clientela política o sus parientes, según la Ley que regula ese órgano del Estado. De igual manera, las destituciones se dan, en el 90% de los casos, por animadversiones políticas o personales, en casi todas las instituciones del Estado, con excepciones como la Contraloría General de la República y la Universidad de Panamá.

La propia Ley 9 de 1994 establece un Procedimiento Especial de Ingreso (artículo 67 y subsiguientes) en base al cual los servidores públicos que laboraban en un puesto permanente del Estado al entrar en vigencia dicha Ley, sólo requerían demostrar poseer los requisitos mínimos de escolaridad y experiencia que el Manual de Clasificación de Clases Ocupacionales del Estado determinara. Con ello se evita el ingreso por concurso, lo que hace que no se cumpla con el objetivo declarado de la misma de Ley, de garantizar el ingreso y permanencia de los más capacitados e idóneos en la Administración Pública y además, es una puerta abierta dentro de la propia Ley, para el clientelismo político.

¹ Entre 1995 y 2002 la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha ordenado el reintegro de 1 de cada 600 demandas de ex servidores públicos destituidos

No existe en la práctica, una jurisdicción especial para los servidores públicos, lo que dificulta la atención de sus casos, que se deben resolver por la vía administrativa, por parte de los mismos superiores que los han sancionado.

El derecho a la bonificación del décimo tercer mes está limitada a un máximo de B/ 400.00 desde hace casi 28 años. No existe de hecho, ni de derecho, prima de antigüedad alguna; no existe indemnización alguna por destitución sin fundamento legal. No existe ni una sola Convención Colectiva firmada en 100 años de República en el sector público, salvo las realizadas por las Instituciones de energía eléctrica y telecomunicaciones entre 1978 y 1996, en virtud del mandato expreso de la Ley 8 de 1975, que ordenaba la negociación de convenios colectivos.

No se permite el derecho a la sindicación y como consecuencia de ello, no hay fuero sindical para los dirigentes de las asociaciones de servidores públicos.

Toda esta realidad, sumada a la debilidad de la mayoría de las organizaciones gremiales del Gobierno Central, salvo los médicos y maestros, hacen que exista entre los servidores públicos una actitud temerosa de perder el empleo por cualquier acción u omisión que atente contra los intereses políticos de las autoridades estatales, por lo que es frecuente la afiliación al partido político de turno en el poder o la búsqueda del apoyo de algún "padrino político" en vez de utilizar los canales legales de solución de conflictos individuales.

Existen 27 organizaciones gremiales funcionando bajo la Federación de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos (FENASEP), que sin embargo no logran movilizar a una cantidad considerable de miembros bajo sus consignas reivindicativas, por las razones expuestas.

2. Datos Estadísticos.

La Población Económicamente Activa (PEA) en Panamá es, según datos oficiales, de 1.086,598 personas en el año 2000 (Contraloría General: 2001; 267).

Las personas ocupadas que son parte de la P.E.A. suman para 2000, la cantidad de 942,024 o sea el 86.69%. De esta cantidad, la empresa privada ocupa a 401,162 que representan el 64.68% de la población ocupada.

Por su parte los empleados públicos suman la cantidad de 171,579 para el año 2000, lo cual representa el 27.67% de la población ocupada.

La cifra descrita debe desglosarse de la siguiente manera: Empleados permanentes; 163,614 y contingentes, eventuales o contratados por servicios profesionales: 7,965.

No hay datos acerca de la distribución de los trabajadores contratados, pero los colocados en puestos permanentes se distribuyen según los datos oficiales de la Contraloría General de la República, de la siguiente manera: Gobierno Central: 96,371; Instituciones Autónomas: 59,794, mientras que en los Municipios laboran 7,449 servidores públicos.

En 1990, el total de los trabajadores estatales, era de 137,273 mientras que en el año 2000 fue de 171,579. este aumento drástico al año 2000 se debe entre otras cosas, a que se sumaron a la planilla estatal 15,359 empleados de la Autoridad del Canal de Panamá, que antes de 1999 no se incluían porque esa Institución era un organismo binacional de Estados Unidos y Panamá pero en virtud de los Tratados Torrijos-Carter de 1977, dicho organismo desapareció el 31 de diciembre de 1999, pasando a manos de la Autoridad del Canal. (Contraloría General, 2000; 1).

Al realizar los cálculos correspondientes, descontando los 15,359 puestos de la Autoridad del Canal de Panamá sumados al sector público, nos encontramos que en la última década la planilla estatal creció en aproximadamente 13,000 puestos ya que en 1990 era de 137,273 mientras que en 2000 era de 151,359, sin incluir la planilla de la Autoridad del Canal de Panamá (APC).

Ello demuestra que los partidos políticos, a pesar de coincidir con las recomendaciones de las Instituciones Financieras Internacionales en la necesidad de reducir la planilla estatal, en realidad la han aumentado en un promedio de más de 1,000 puestos por año.

En cuanto a los salarios, la planilla estatal consumió en 2000 ciento tres millones seiscientos mil balboas (B/103.600,000.00), los cuales se promedian mensualmente por persona así: En el Gobierno Central B/530.32. En las Instituciones Autónomas y Semiautónomas B/835.07 y en los Municipios B/352.86.

Hay que aclarar que en 1998, antes de sumar a la planilla estatal en el sentido estadístico a los empleados de la Autoridad del Canal de Panamá, el salario promedio mensual en las Instituciones Autónomas era de B/600.00 (Contraloría: 1998; 8).

Cabe destacar que, mientras que en el sector privado, de acuerdo al Decreto Ejecutivo No.59 de 2000, el salario mínimo legal es de Un balboa con 22/100 (B/1.22) por hora, hasta noventa centésimos de balboa (B/0.90) según la zona geográfica, actividad y tamaño de la empresa, en el sector público existe un salario mínimo de B/100.00 en las ciudades de Panamá y Colón y B/80.00 en el resto del país, según el artículo tercero de la Ley 92 de 27 de noviembre de 1974, "Por la cual se adoptan medidas de Protección al sueldo del Empleado Público", lo que equivale a un salario de cincuenta y ocho centésimos (B/0.58) por hora y de diez y nueve centésimos (B/0.19) por hora respectivamente.

Debido a las decisiones esporádicas y espontáneas de algunos jefes de instituciones públicas, se ha logrado aumentar los salarios en algunos casos pero no existe una norma preestablecida que determine los montos de salarios mínimos y máximos, ni los ajustes periódicos en el sector público.

En el sector público panameño, a pesar de los promedios salariales relativamente altos descritos por las estadísticas, existen las siguientes realidades:

El 9.56% de todos los servidores públicos ganan menos de B/250.00. El 55.27% de todos los trabajadores estatales ganan menos de B/500.00 mensuales, mientras que el 64.40% gana menos de B/600.00. Este porcentaje representa en

cifras absolutas, la cantidad de 105,370 personas, que se desglosan así: 42,238 laboran en Instituciones Autónomas (que incluye a los Municipios) y 63,132 al servicio del Gobierno Central.

El salario promedio más alto, como queda expresado, se ubica en las Instituciones Autónomas (B/835.07 por mes) pero 47,400 personas de este sector o sea el 79.27%; ganan menos del salario promedio descrito.

Estos últimos guarismos demuestran que si bien los promedios salariales del sector público son relativamente altos, la gran mayoría de los trabajadores del Estado está por debajo de esos promedios, lo que indica que un reducido número de trabajadores, que normalmente se ubican en el nivel ejecutivo, asesor y legislativo; personal directivo de la administración estatal, reciben salarios tan altos que afectan la suma del promedio salarial, desdibujando la realidad del sector.

Para corroborar lo descrito, he aquí algunos datos acerca de la cantidad de trabajadores que poseen salarios inferiores al promedio : En la Autoridad Marítima de Panamá (A.M.P.) de 1073, setecientos setenta y siete (777) o sea, el 72.41% ganan menos de B/500.00 mensuales.

En el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) laboran 2,816 personas. Dos mil trescientos noventa y nueve (2,399) de ellas reciben ingresos inferiores a B/500.00 mensuales, lo que equivale al 85.19%.

En los 67 municipios existen 7,449 personas laborando. De ellas 6,643 o sea, el 89.18%, ganan menos de quinientos balboas B/500.00 mensuales.

En el Gobierno Central tenemos el siguiente cuadro: En el Ministerio de Economía y Finanzas laboran 3,015 personas, de las cuales reciben ingresos mensuales por debajo de B/500.00, un total de 1,855; lo que representa el 61.53%.

El Ministerio de Educación es el único lugar en donde existe una mejor relación debido a las leyes escalafón arios vigentes. De 36,688 servidores públicos, 16,620 reciben salarios inferiores a B/500.00 mensuales, lo que representa el 45.30%.

En el Ministerio de Gobierno y Justicia, de 18,394 empleados, reciben menos de B/500.00 mensuales 13,846 de ellos o sea, el 75.27%.

En el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda la situación es mucho más grave, pues allí el 85.71% y 84.81 respectivamente de sus empleados, reciben menos de B/500.00 teniendo entre ambos, una planilla de casi 6,000 personas.

En el Ministerio de salud, de 13,139 personas laborando, el 64.06% o sea, la cantidad de 8,417 reciben salarios fijos mensuales inferiores a B/500.00.

3. Fundamentos Constitucionales.

El artículo 4 de nuestra Constitución Política señala que Panamá acata las normas de Derecho institucional. Bajo ese principio y la Declaración de

Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) de 1949, que señala la obligatoriedad de los Estados miembros de acatar los acuerdos y tomar medidas a fin de asegurar la aplicación de las normas internacionales del Derecho del Trabajo, nuestro país debe poner en ejecución los principios y normas fundamentales del Derecho Internacional de Trabajo, que se traduce en Convenios que como hemos expresado, se han ratificado e incorporado a la legislación nacional.

Queda pendiente además, ratificar algunos Convenios como el 151 sobre relaciones de trabajo en el sector público pero como queda escrito, es obligación moral cumplir con sus normas aunque no se haya ratificado. Todo ello conforma el fundamento jurídico Constitucional de aplicación del Derecho Internacional del Trabajo a los trabajadores del sector público panameño.

El artículo 19 constitucional describe la prohibición de fueros o privilegios personales **“o discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”** De esta prohibición se sigue que no es posible justificar ante nuestra Constitución Política que un grupo de trabajadores posea derechos como prima de antigüedad; indemnización; protección al sindicalismo; salario mínimo legal, etc., mientras que otro grupo esté privado de esos derechos, en razón del empleador al que sirven.

Se trataría de un privilegio o de una discriminación basada en el concepto de clase social que el artículo comentado prohíbe ya que la clase trabajadora del sector estatal panameño estaría siendo privada de los derechos que se le

brindan, promueven y hacen cumplir por la fuerza de la Ley, a otros grupos o clases sociales.

El artículo 60 constitucional señala:

“El trabajo es un derecho y un deber del individuo y por lo tanto es una obligación del Estado... asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa”.

Se trata de no dictar normas que favorezcan más a un grupo de trabajadores que a otros, de donde resulta que las normas del derecho del trabajo deben garantizar a **todo trabajador**, como bien dice la norma comentada, las condiciones mínimas necesarias para una existencia ajustada al decoro. En tal sentido resultarían inconstitucionales las normas que impidan por ejemplo, que los trabajadores del Estado tengan el derecho a prima de antigüedad, entre otros.

El artículo 61 versa sobre el salario mínimo, el cual le asegura **“A todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas”** su salario mínimo. Si aplicamos esta norma en concordancia con el artículo 19 constitucional citado, concluiremos que no es posible excluir a los servidores públicos de la legislación del salario mínimo o revisar el del sector privado cada dos (2) años y no hacerlo nunca durante 28 años en el sector público, de donde emergen drásticas diferencias en torno al salario mínimo legal vigente, en evidente contradicción con el texto constitucional comentado.

El artículo 64, sobre sindicación, no excluye de manera expresa en perjuicio de los trabajadores estatales este derecho, ni hay limitación alguna en su ejercicio en el sector público en el texto constitucional.

“Se reconoce el derecho de sindicación a los empleadores, asalariados y profesionales de todas las clases...” reza la norma comentada.

Entre los asalariados de todas las clases obviamente debe entenderse incluida la clase de los trabajadores estatales o servidores públicos.

El artículo 65 de la Constitución dice que:

“se reconoce el derecho de huelga. La Ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine”.

Del texto descrito se deja traslucir claramente el interés del constituyente de reconocer el derecho de los servidores públicos a ejercer la huelga pues al plantear la posibilidad de su reglamentación y/o limitación en los servicios públicos, está presuponiendo su existencia.

Nuestra legislación ha limitado el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales descritos en el Código de Trabajo (artículo 486), y prácticamente lo ha prohibido en la Autoridad del Canal de Panamá, además de haberla regulado al extremo de mediatizarla según la Ley 9/94.

También es fundamento de nuestra propuesta de unificación legislativa laboral, el artículo 66 de la Constitución Política Nacional, sobre jornada máxima de trabajo, en el cual se adoptan las normas universalmente aceptadas respecto a jornadas máximas de trabajo, que se describen así; ocho (8) horas en jornada diurna y 48 horas en la semana laboral correspondiente; y de siete (7) horas en jornadas nocturnas. Se toman medidas de protección al trabajo de menores de

edad como la posibilidad que menores de 18 años y mayores de 14, no laboren por más de seis (6) horas diarias; prohibición del trabajo de los menores de 14 años; etc. También se establece en esta norma la obligación del descanso semanal y el anual, denominado comúnmente vacaciones.

Todas las normas descritas son de carácter general. No excluyen a los servidores públicos sin embargo, en materia de vacaciones por ejemplo, rigió hasta hace poco una norma del Código Administrativo en la que el pago de las vacaciones estaba supeditado a que la terminación de la relación de trabajo no se hubiese producido "por faltas graves" (artículo 796 del Código Administrativo), norma que fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia.

Las vacaciones proporcionales que se pagan a razón de un día de descanso por cada 11 días trabajados, vigente en el sector privado desde principios del siglo XX, se aplica en el sector público solamente desde la vigencia de la ley 9 de 1994 o sea 80 años después. De hecho, aún hay resistencia a hacer efectivo este derecho a cada servidor público que cesa labores en el Estado.

Por otra parte, el artículo 67 eleva a la categoría de constitucional el principio jurídico laboral de la irrenunciabilidad de derechos. En capítulos anteriores concluimos que es plenamente factible aplicar este principio a los trabajadores del sector estatal. Nuestra Constitución a través del artículo comentado, posibilita la aplicación del principio tanto a los trabajadores del sector privado como del sector público ya que no excluye ni a unos ni a otros.

El artículo 68 de nuestra Constitución Política versa sobre protección a la maternidad de la mujer trabajadora. **“La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa”**. Además establece un descanso obligatorio pre y post natal y un fuero para no ser despedida sin previa autorización judicial, por un año desde su reincorporación al trabajo.

Nuevamente se incluye en el concepto “trabajador” a todas las que laboran en forma asalariada, sin distinguir quien es su patrón, salvo para acentuar que la obligación de reconocer los derechos que la norma otorga es de cualquiera que sea el patrón.

Artículo 70. Esta norma instituye el principio de estabilidad en el empleo y tampoco hace distinción expresa alguna entre trabajadores públicos y privados. Por ello, constituye a nuestro juicio otro de los fundamentos constitucionales sustentadores de la posibilidad de unificación legislativa laboral.

La Ley 9/94 otorga el derecho a la estabilidad en el trabajo sólo a los servidores públicos de Carrera Administrativa (artículo 136, numeral 1) lo que pareciera inconstitucional a la luz de la norma comentada ya que ella prohíbe el despido de cualquier trabajador “sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley”.

El artículo 71, sobre formación profesional, obliga al Estado expresamente, al igual que a la empresa privada, a proporcionar formación profesional gratuita a los trabajadores, y éstos últimos pueden ser tanto estatales como particulares. En

el mismo sentido, el artículo 72 versa sobre formación y capacitación sindical, obligando al Estado y las organizaciones sindicales (estatales o particulares) a impartirla, sin distinguir entre trabajadores estatales o al servicio de particulares.

Artículo 75. Este artículo eleva a la categoría de "derechos mínimos a favor de los trabajadores" todos los descritos en la normas precedentes. Esto significa que esos derechos son irrenunciables y que las autoridades de la República están obligadas a reconocerlos y tomarlos como fundamento de cualquier decisión en la interpretación o aplicación de la legislación laboral, tanto en el sector público como en el sector privado.

El artículo 295 de la Constitución Política Nacional establece el principio de estabilidad en el sector público, basado en la moralidad, la competencia y la lealtad; que se regirán por el sistema de méritos. Nuevamente se reafirma que los servidores públicos no pueden ser discriminados en forma alguna y que ni su nombramiento ni su remoción serán facultades discrecionales absolutas de ninguna autoridad.

La Corte Suprema de Justicia ha expresado un criterio contrario al descrito, cuando de manera reiterativa ha expresado que el servidor público que no ingresa por concurso al cargo debe ser considerado de libre nombramiento y remoción de la autoridad nominadora y por lo tanto, puede y debe salir de la Institución con base en la misma discrecionalidad que le garantizó su ingreso al sector público. (Sentencias de 25 de febrero de 2002 -Sandra Cedeño VS. MIDA-; de 30 de

enero de 2002 -Vidal Aguilera VS. MIDA- y de 22 de marzo de 2002 -Raúl De León VS. IDIAP- emitidos por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia)

El artículo 297, donde se describe que es la ley y no el criterio subjetivo lo que debe determinar las condiciones de nombramiento, ascensos traslados, remociones, etc. de los servidores públicos, es también parte del fundamento constitucional de nuestra propuesta de unificación legislativa laboral.

El artículo comentado no señala que la Ley que determine las condiciones de ingreso y de trabajo y remoción de los servidores públicos necesariamente debe ser de carácter estatutaria o de derecho administrativo. Ello hace entender que a lo que se refiere el artículo descrito es al rango de la norma que establezca las condiciones del servidor público y no al tipo de norma o a su ubicación en la dicotomía entre derecho social (laboral) y público (administrativo).

El artículo 300 constitucional instituye las carreras públicas, lo que no contradice la existencia de normas especiales para los servidores públicos en el contexto del Derecho positivo laboral, pues el contenido y extensión de las leyes de Carreras Públicas se lo dá el legislador. Desde este punto de vista es necesario que se entienda que la Ley de Carrera Administrativa y las otras carreras públicas, debe circunscribirse a eso, al tema de la carrera (ingreso y ascensos de acuerdo a méritos) y no incluir normas propias de la regulación de la relación de trabajo en el sector público, lo que debe dejarse al derecho positivo laboral.

4. Marco Conceptual.

4.1. Derechos Individuales.

Para iniciar el desarrollo del marco conceptual de la unificación de la legislación laboral en el aspecto de los derechos individuales de los trabajadores, es necesario que revisemos cuales son los derechos que la legislación laboral actual reconoce a los trabajadores de ambos sectores (público y privado) y cuales son reconocidos sólo a algunos de ellos, a fin de proponer los ajustes necesarios.

En primer lugar deberemos abordar lo relativo a “principios generales” de la legislación laboral, que en nuestra legislación toma forma en el Código de Trabajo, en el Título Preliminar. Allí encontramos lo relativo el ámbito de aplicación, señalando en el artículo 2 que:

“Las disposiciones de éste Código son de orden público, y obligan a todas las personas, naturales o jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentren o se establezcan en el territorio nacional

Los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos en que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto de éste Código”

Esta norma evidentemente merecería ser reformada en el sentido de sustituir la actual exclusión de los servidores públicos, refiriéndolos a la Carrera Administrativa, por una norma que declare la aplicabilidad de las normas del Código de Trabajo a determinados servidores públicos, en concordancia con las normas de la Carrera Administrativa.

También hay que atender lo referente a la aplicación de las normas relativas a fuentes supletorias de derecho; indubio pro-operario; irrenunciabilidad de derechos; igualdad de salarios; reglas sobre prescripción y sobre sustitución patronal.

En este conjunto de normas sólo sería necesario aclarar que a los servidores públicos también les es fuente supletoria de derecho, la Carrera Administrativa y el principio de legalidad y que las normas sobre sustitución patronal se aplicarían a los trabajadores públicos de las empresas públicas más no así a los trabajadores estatales al servicio del Gobierno Central o de las Instituciones Autónomas ya que si estos organismos desapareciesen, sus trabajadores deberán ser indemnizados, de acuerdo a los normas sobre despido por causas económicas; y si son privatizadas, deberán ser indemnizarlos de acuerdo a normas especiales sobre privatización.

En cuanto a las normas generales de protección al empleo contenidas en el Título I del Código de Trabajo deberán realizarse los siguientes ajustes:

Debido a que el artículo 294 de la Constitución Política exige que los servidores públicos sean panameños, no es necesario que se le apliquen las normas del Capítulo I del Título I del Libro I del Código de Trabajo, sobre Protección al Trabajo de los Nacionales.

En cuanto a la colocación de los trabajadores y Servicio de Empleo (Capítulo II del Título I del Libro I del Código de Trabajo) tampoco será posible

aplicarle esas normas a los servidores públicos ya que las normas sobre empleo y colocación en el Estado deben estar incluidas en la Ley de Carrera Administrativa.

Los Capítulos III sobre Jornada de Trabajo y IV sobre descansos obligatorios, incluida las vacaciones, a nuestro juicio pueden aplicarse íntegramente a los servidores públicos, haciendo la aclaración de que las jornadas extraordinarias de los servidores públicos se les pagarán en tiempo o dinero, en la misma proporción descrita en el artículo 33 del Código de Trabajo, al igual que el pago de recargos por trabajo en días de descanso semanal obligatorio y en día de fiesta o duelo nacional.

El Título II del Libro I del Código de Trabajo se refiere al Contrato de Trabajo. Consideramos que los servidores públicos como regla general deben seguir vinculándose por vía del nombramiento a la administración estatal, sin embargo, debe permitirse a las Instituciones estatales la amplitud de criterio para determinar cuando debe contratar en vez de nombrar, lo cual debe estar sujeto a dos normas jurídicas: el Título en Comento del Código de Trabajo y la Ley de Presupuesto de la nación.

En este caso debe corregirse el artículo 87 del Código de Trabajo, en el sentido de incluir en el concepto de empleador a la Institución estatal que contrate los servicios de un trabajador.

El Título III del Libro I del Código de Trabajo aborda el tema de las normas Especiales de Protección del Trabajo. Su Capítulo I nos habla de la contratación de panameños para trabajar fuera del territorio nacional, normas que obviamente

no se aplicarán a los servidores públicos, habida cuenta de la existencia de la Ley No.28 de 7 de julio de 1999, que establece la Carrera Diplomática y Consular.

El Capítulo III sobre el Trabajo de las Mujeres y los Menores (artículos 104 al 125) del Código de Trabajo, debe ser aplicable al 100% en el sector público ya que no encontramos sustentación de peso que impida dicha aplicación.

El Título IV del Libro I trata de los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y Empleadores. Pensamos que con algunos ajustes sobre las particularidades de los trabajadores estatales y el empleador Estado, se deben aplicar las normas allí contenidas a todos los trabajadores, incluidos estos últimos o sea, los servidores públicos.

El Capítulo II sobre Salarios y Normas Protectoras del mismo requeriría ajustar el concepto de salario en el sector público (el cual debe estar en concordancia con la Ley General de Salarios que debe dictarse); ello significa revisar el texto del artículo 142 del Código de Trabajo. Igualmente las normas sobre salario mínimo de los servidores públicos deberán considerar la existencia de la Ley General de Salarios del Estado (artículo 174 del Código de Trabajo). El resto de las normas de éste Capítulo debe ser de aplicación general.

El Capítulo IV, sobre Reglamentos Internos y Comités de Empresas deberá ajustarse para reconocer el contenido de los Reglamentos Internos Institucionales de acuerdo al modelo aprobado por la Junta Técnica de la Dirección General de carrera Administrativa (artículo 183 del Código de Trabajo).

El Título V, sobre Alteración y Suspensión de las Condiciones de Trabajo le puede ser aplicable también a los servidores públicos, aclarando que ellos sin embargo, están sujetos a movilidad laboral de acuerdo a las normas de la Carrera Administrativa.

El Título VI del Libro I del Código de Trabajo, sobre Terminación de las Relaciones de Trabajo es posible que se aplique también a los servidores públicos, haciendo las siguientes salvedades:

- Las causas justas de la terminación de la relación de trabajo deben incluir algunas causas propias del sector público.
- La excepcionalidad de la estabilidad descrita en el artículo 212 del Código de Trabajo debe guardar concordancia con lo que pueda preceptuar la Ley de Carrera Administrativa sobre estabilidad de los servidores públicos.
- Las formalidades de la destitución deben recoger lo preceptuado por los artículos 153; 154 y 155 de la Ley 9/94 (artículo 214 del Código de Trabajo) que regulan la materia en el sector público.

El Capítulo II sobre indemnizaciones debería ser aplicado 100% a los servidores públicos pero el Capítulo III, sobre Fondo de cesantía no es posible aplicarlo al Estado panameño pues el mismo se rige en cuanto a los gastos, por la Ley de Presupuesto de la Nación, la cual es anual. Ello haría imposible el ir creando un fondo de cesantía en el sector público para cada trabajador estatal. Claro está que el Estado deberá incluir en su presupuesto las partidas estimadas para hacerle frente año por año, a las indemnizaciones que deberá pagar.

Las normas sobre Contratos Especiales a nuestro juicio pueden ser aplicables a los servidores públicos que sean nombrados o contratados por el Estado, según lo normado por el Título VII del Libro I del Código de Trabajo, salvo los Maestros y Profesores (Capítulo IV), quienes se rigen por las normas de la Ley de Carrera Docente. Incluso podría incluirse un Capítulo sobre las particularidades de los servidores públicos.

El Libro II del Código de Trabajo, sobre Riesgos Profesionales, establece que el Capítulo II le es aplicable a los servidores públicos, según se desprende del contenido del artículo 292 sin embargo, los Títulos I, sobre Higiene y Seguridad, al igual que el III, sobre Reposición de los Trabajadores y el IV sobre Excepciones y Sanciones, son también aplicable a todos los trabajadores, incluidos los servidores públicos, por lo que la reforma deberá ampliar la aplicación de todo el contenido del Libro II del Código de Trabajo, a los servidores públicos.

Por último sería necesario, de aplicarse las normas del Código de Trabajo a los servidores públicos en la forma descrita, derogar los siguientes Títulos de la Ley 9 de 1994: Título V, sobre Acciones de Recursos Humanos; Título VI, sobre Deberes, Derechos, Prohibiciones y Régimen Disciplinario; Título VII, sobre el Régimen Disciplinario y el Título VIII, sobre las Asociaciones de Servidores Públicos y la Solución de los Conflictos Colectivos.

Así mismo, las materias concernientes a traslados; ausencias; capacitación; bonificación; incentivos y uso y abuso de drogas ilegales, serán materias que necesariamente deberán desarrollar los Reglamentos Internos Institucionales.

4.2. Derecho Colectivo.

En cuanto al marco conceptual de la unificación de la legislación laboral en el aspecto de los derechos colectivos consideramos que, de manera general, son aplicables las normas del Libro III del Código de Trabajo a los servidores públicos, con las siguientes particularidades:

En el Título Preliminar se deben aclarar dos (2) conceptos: Uno de ellos es que el concepto "empleador" que para los efectos de éste Libro, debe entender incluido a las Instituciones Estatales. El segundo concepto a aclarar consistente en definir expresamente que cuando se habla de sindicatos, debe entenderse que incluyen a los de los servidores públicos.

En el Título I (Derecho de Asociación Sindical) se debe incluir expresamente que los servidores públicos tienen derecho a organizar sindicatos. El artículo 342 del Código de Trabajo debe reformarse en el sentido de incluir a los sindicatos estatales como una de las clases de sindicatos que la Ley reconoce.

El Título II sobre Convención Colectiva de Trabajo, debe incluir (artículo 401) en la obligación de negociar con los sindicatos, a las Instituciones Estatales, tanto del Gobierno Central como las Autónomas y los Municipios.

A nuestro juicio el contenido de la Convención Colectiva descrito en el artículo 403 del Código de Trabajo, debe tomar la prevención de que, en el caso

de los servidores públicos, los acuerdos sobre salarios o emolumentos de cualquier clase, debe estar en concordancia con las normas de la Ley de Presupuesto de la nación.

En cuanto al fuero de negociación descrito en el artículo 441, es necesario declarar que los servidores públicos que forman parte de una Institución en la cual se esté negociando un pliego de peticiones sólo deberán ser destituidos durante la negociación, mediante la autorización previa de un Juzgado Seccional de Trabajo.

El Título IV, sobre la huelga, deberá sufrir las siguientes modificaciones: Actualizar la descripción de servicios esenciales que asume el artículo 486 del Código de Trabajo, además de sustituir el derecho de huelga de los miembros de la Fuerza Pública y los Bomberos, por un arbitraje obligatorio y expedito.

Igualmente, en el caso de los efectos de la huelga, se debe hacer la excepción de que en el caso de las Instituciones Estatales no hay obligación del cierre del establecimiento.

4.3. Jurisdicción.

La Administración de la Legislación Laboral del Sector Público y Privado puede ser asumida por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual posee la capacidad técnica para ello. Bastaría con dictar una norma que declare la ampliación de la gestión del Ministerio de Trabajo al ámbito del sector público.

Surge la duda de quien administra entonces las normas aplicables a los trabajadores del Ministerio de Trabajo, a fin de evitar que las autoridades de esta Institución de conviertan en juez y parte, por lo que sugerimos que en ese único caso sea la Dirección General de Carrera Administrativa, constituida de manera autónoma y no dependiente del Organo Ejecutivo, la que asuma el rol de administrador de las normas laborales.

En cuanto a la jurisdicción laboral es de destacar que, de acuerdo a las normas del Código de Trabajo y de la Ley 59 del 5 de diciembre de 2001, sobre la jurisdicción laboral, existen los Juzgados Seccionales de Trabajo y los Tribunales Superiores de Trabajo para atender de manera privativa, los asuntos conflictivos, individuales y colectivos que nazcan de las relaciones de trabajo. Adicionalmente existen las Juntas de Conciliación y Decisión, creadas por la Ley 7 de 1975 como organismos jurisdiccionales para atender demandas por despidos; prestaciones laborales hasta B/1,500.00 y las demandas de trabajadores domésticos.

Por otra parte, con la Ley 9 de 1994 se creó la Junta de Apelación y Conciliación como una especie de Tribunal Administrativo Colegiado, para atender fundamentalmente los recursos administrativos de apelación en contra de las destituciones de los servidores públicos de Carrera Administrativa, pero que no ha funcionado debido a las faltas de recursos y de condiciones mínimas para su gestión.

La jurisdicción laboral actual podría absorber los casos que se susciten entre el Estado y sus trabajadores, a los que le sea aplicable la legislación laboral

en los términos que hasta ahora hemos descrito. Ello implicaría que se eliminaría la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, o por lo menos se les sustituirán algunos de sus funciones descritas en la Ley 9 de 1994.

Evidentemente el atribuir a la jurisdicción laboral el juzgamiento de los conflictos individuales y colectivos que se originan en la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos implica un necesario aumento en el volúmen de la actividad de los tribunales de esta jurisdicción, por lo que será necesario primero un período de transición en que se hagan ajustes presupuestarios y de infraestructura para atender los casos del sector público.

Quizás la solución ideal sea la de crear juzgados laborales especializados en la actividad del sector público, pero significaría una erogación presupuestaria poco viable en las condiciones de mínimo crecimiento económico anual del P.I.B. actual y del presupuesto de la Nación. Creemos que lo correcto sería ir paulatinamente creando las condiciones para que se instituyan finalmente los tribunales especializados, empezando por la atención por parte de los tribunales existentes, de algunas de las materias que atañen a los trabajadores del sector público e ir poco a poco aumentando esa competencia.

5. Ambito de Aplicación.

La legislación laboral unificada que proponemos deberá ser aplicada a todos los servidores públicos de base tanto del Gobierno Central, como de las Instituciones Autónomas y Semi Autónomas y de los Municipios.

El artículo 2 de la Ley 9 de 1994 define los conceptos de nivel jerárquico y nivel funcional en el sector público, en los siguientes términos:

“ . . . Nivel Jerárquico: Grado de autoridad con el que se delimita la responsabilidad de cada servidor público ante el superior inmediato y su autoridad, en la relación con los subalternos.

Los niveles jerárquicos de la Administración Pública son:

1. Nivel político y directivo general.
2. Jefaturas de direcciones nacionales.
3. Jefaturas de direcciones regionales.
4. Jefaturas de departamento.
5. Jefaturas de sección o supervisión.

6. Nivel de ejecución.”

El nivel funcional lo describe la norma comentada de la siguiente manera:

“...Nivel funcional: Cada una de las etapas de un proceso productivo o administrativo diferenciadas por el contenido de las funciones especializadas que le son propias.

Los niveles funcionales en la administración pública son:

1. Nivel político y directivo general.
2. Nivel coordinador.
3. Nivel asesor.
4. Nivel fiscalizador
5. Nivel auxiliar de apoyo.
6. Nivel técnico.
7. Nivel operativo.
8. Nivel ejecutor”.

La propuesta de unificación considera que el concepto “servidor público de base” incluye los niveles 4, 5 y 6 del nivel jerárquico y los niveles funcionales 5 y 6,

y 8. Desde esta posición podríamos concluir que la propuesta de aplicación de la legislación laboral unificada incluirá a todos los servidores públicos nombrados o contratados por el Estado de acuerdo a las normas del Código de Trabajo y/o la Ley de Carrera Administrativa, que jerárquicamente se ubiquen como jefes de Departamentos, de Sección o Supervisión, o en el nivel de ejecución y desde el punto de vista del nivel funcional respondan a las funciones de auxilio o apoyo, técnicos, operativos y ejecutores.

Corresponderá al Manual de Clasificación de Cargos y Funciones del Estado ubicar a cual nivel jerárquico y funcional responde cada cargo del Estado.

Es obvio que a las autoridades electas por votación popular, al igual que a los designados por el Órgano Ejecutivo para desempeñar funciones por un periodo fijo, no se les aplicaría la legislación laboral unificada.

De igual forma, como quiera que la legislación laboral unificada se corresponde con las mismas normas de la Carrera Administrativa, aquella (la legislación laboral unificada) será norma supletoria de las otras Carreras Públicas establecidas en la Constitución Política (artículo 300), pero obviamente estarán excluidas de su aplicación en primera instancia, las personas que se rijan por dichas carreras públicas.

Específicamente hablamos de los miembros del Órgano Judicial; los docentes del nivel primario y secundario; los cónsules y diplomáticos, los integrantes de las ciencias de la salud; los policías; los integrantes de las ciencias

agrícolas y los del servicio legislativo, así como los amparados por carreras públicas que se creen mediante Ley.

B. JUSTIFICACIÓN DE LA UNIFICACION LEGISLATIVA LABORAL

1. Necesidad de la Unificación.

La situación existente en el sector público panameño, tanto en el marco de las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores como en el producto final ofrecido a la sociedad panameña bajo la forma de servicios públicos, así como el mismo accionar de la maquinaria estatal requieren sin duda alguna, de ajustes de carácter estructural e infraestructural o sea, materiales e ideológicos.

De acuerdo a la Ley de Presupuesto de la Nación vigente¹, los gastos de funcionamiento del Estado consumen más del 33% del presupuesto nacional, mientras que los llamados “gastos corrientes” consumen dos tercios del presupuesto. El monto de la inversión social es sin embargo de 25% con relación a los gastos corrientes. Esto significa que el Estado panameño gasta cuatro balboas (B/4.00) por cada uno invertido para resolver los acuciantes problemas de la sociedad, tanto en la ciudad como en el campo.

La abismal desigualdad en la distribución de la riqueza, en donde el 20% de los habitantes más ricos poseen ingresos 30 veces mayor que los ingresos del 20% más pobre (ISP: 2001; 31), además del aumento galopante del desempleo

¹ Ley 55 de 27 de diciembre de 2000 por cuanto en 2001 no se aprobó nuevo presupuesto para la nación, por lo que rige el del año anterior.

que actualmente asciende según cifras oficiales a 14.1% y el cuadro descrito sobre la casi absoluta falta de respeto a los derechos individuales y colectivos de los servidores públicos de base por parte de las autoridades administrativas, y una situación de corrupción generalizada en el sector, es el escenario que obliga a promocionar cambios que empiecen a variar el status quo. Un aspecto de esos cambios es la normativa laboral del sector público.

Tradicionalmente se ha visto en nuestro país la relación de trabajo de los servidores públicos como una especie de contrato aleatorio, o para ser más preciso, enmarcada en el concepto ius-publicista del estatutarismo, donde el servidor público (de base) está sujeto a las normas preestablecidas antes de su nombramiento y que él no puede cambiar en forma alguna.

Antes de 1969, por ejemplo, era una práctica normal administrativa aceptada por la sociedad, que al inicio de año apareciese en los periódicos de circulación nacional la lista de las personas que laborarían para el Estado durante ese año; aquel servidor público cuyo nombre no apareciese en la lista publicada, debía entender que ya no era servidor público. Claro que se trataba de aproximadamente 45,000 trabajadores en todo el país pero además ello demostraba hasta donde gobernantes y gobernados aceptaban de buen talante la realidad existente.

La aplicación de la legislación laboral actual con algunas reformas necesarias, a la relación de trabajo existente en el sector público, permitiría en primer lugar, trasladar una cultura de respeto a la norma como de manera general

impera en la aplicación del derecho positivo laboral panameño, a un escenario en donde como queda demostrado, a pesar de la existencia de normas vigentes, las mismas son dejadas de aplicar en función de los intereses del clientelismo político, en perjuicio del servidor público afectado, y de la administración estatal en última instancia. Promovería un escenario de más respeto a la Ley

En segundo lugar, fomentaría la estabilidad de los servidores, lo que redundaría en beneficio de la propia administración pues la inestabilidad laboral producto del clientelismo político hace que los esfuerzos en capacitación y adiestramiento del Estado, se desvanezcan y la experiencia se traslade al sector privado o simplemente desaparezca. La estabilidad fortalecería la posibilidad de una mayor eficacia y eficiencia en la Administración, si va acompañada de la evaluación periódica y de actualización constante.

En tercer lugar, se actualizarán normas y conceptos que sustituirán hábitos y actitudes imperantes en el sector público, superadas por el Derecho Internacional y aún por el propio Derecho Laboral panameño como por ejemplo el pago de una prima por antigüedad; la capacitación como derecho y como deber; la existencia de un salario mínimo; etc. En el ámbito colectivo nos pondríamos al día con el resto de la legislación latinoamericana, ya que somos uno de los pocos países que no negocian convenios colectivos en el sector público.

En cuarto lugar, la unificación modernizaría al Estado panameño, permitiéndole por ejemplo contratar cuando en realidad necesita un servicio contingente en vez de utilizar la contingencia como una excusa para nombrar

amigos, parientes y copartidarios, por encima de la prohibición de la Ley de Presupuesto, en el sentido de no nombrar más funcionarios de aquellos para los cuales hay partida presupuestaria, en la estructura normal y permanente de la Institución

En quinto lugar, flexibilizaría la relación entre las partes ya que tanto el empleador o sea el Estado, tendría una serie de posibilidades para vincular o deshacerse de los trabajadores en base a la Ley y no al capricho de nadie; y los trabajadores por su parte pueden recurrir o impugnar las decisiones que les afecten, con una mayor eficacia que en la actualidad.

Con la existencia de los sindicatos estatales y la posibilidad de negociar convenios colectivos con el Estado, surge una situación laboral más estable, en donde los conflictos colectivos o individuales se canalizan por las instancias de dialogo que la Ley establece, sin sobresaltos abruptos en la administración estatal, ni la frecuente confrontación a través de los medios de comunicación social, que produce desasosiego entre las autoridades, los trabajadores y el resto de la sociedad.

La canalización de la queja por vías establecidas en la norma evitaría (y aún sancionaría) los sorprendidos reclamos públicos y los sustituiría por trámites finales y predecibles.

2. Impacto de la Unificación.

Como queda establecido, la unificación legislativa de la normativa laboral para el sector público y privado de la economía del país debe hacerse por la vía de cambios en la legislación laboral de ambos sectores.

Ello implicaría en primer lugar un proceso de transición y adaptación de todas las partes involucradas, que debe abordar diversos aspectos como divulgación, financiamiento, etc..

Algunas estructuras de la administración tendrán que reformar sus funciones; otras desaparecerían y otras serían creadas pero nuestra propuesta intenta que los cambios no sean más allá de los estrictamente necesarios, a fin de hacer efectivamente viable la misma.

La Dirección General de Carrera Administrativa tendrá que ajustar tanto su estructura como sus funciones, ya que la propuesta consiste en que ésta Institución en primer lugar sea autónoma desde el punto de vista económico presupuestario y, en segundo lugar, se ubique en el estricto papel de administrar la Carrera Administrativa y que deje de ser (al menos en teoría) el Ministerio de Trabajo de los servidores públicos de Carrera Administrativa (para el resto de los funcionarios, no existe ni la Dirección de Carrera Administrativa, ni el Ministerio de Trabajo, según la interpretación que le han dado las autoridades a la Ley 9/94).

El Ministerio de Trabajo por su parte, deberá ampliar sus funciones cubriendo, en la medida que sea necesaria, las actividades que la Ley de unificación laboral le señale, para los servidores públicos. Esta ampliación de funciones no significa necesariamente el aumento de un gran número de funcionarios pues se puede al menos durante el período de transición, trasladar funcionarios de la Dirección General de Carrera Administrativa al Ministerio de Trabajo, con funciones semejantes a las que realizan actualmente y sin alterar en mucho sus condiciones de trabajo.

La ampliación de la jurisdicción laboral para cubrir las relaciones de trabajo de los servidores públicos de base, implica la creación de nuevos juzgados cuyo costo no pasaría de aproximadamente dos millones de balboas (B/2.000,000.00) al año que en un período de transición iniciaría con un costo anual solamente de B/750,000.00 hasta llegar a la cifra descrita. Este costo es inferior a las sumas que ha tenido que desembolsar el Estado en los últimos años producto de la ausencia de una legislación clara a aplicar en el caso de los servidores públicos, como veremos más adelante.

Como se observa, el impacto de la unificación sería menos sentido en el aspecto material que en el aspecto ideológico, donde tendríamos todos que acostumbrarnos a la idea de que el Estado mantiene una relación de trabajo en donde la Ley asume que es necesario proteger al trabajador, como parte más débil en esa relación, en vez de la tradicional cuasi ausencia de derechos de los servidores públicos.

3. Viabilidad de la Unificación.

Queremos destacar en este aspecto sobre todo, el costo de la propuesta, toda vez que si partimos de lo que hay en la actualidad, debemos reconocer que es necesario aportar algo de los dineros del Estado para hacer ésta necesaria reingeniería de la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores. Como quiera que el Estado maneja un presupuesto basado en los ingresos que aportamos todos los ciudadanos de una forma u otra, es menester tener claridad sobre el coste de una propuesta como la que hacemos.

En primer lugar queremos destacar que el hecho de unificar la legislación laboral no conlleva en sí mayores costos pues como hemos descrito, la administración de las normas laborales unificadas se realizaría por Instituciones ya creadas, sólo que reasignándoles funciones, específicamente la Dirección General de Carrera Administrativa y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, lo que a nuestro juicio, insistimos, no implicaría a mayores costos al presupuesto nacional.

En cuanto a la jurisdicción, la propuesta consiste en crear varios nuevos Juzgados Seccionales de Trabajo y las Juntas de Conciliación y Decisión. Ello conlleva un costo que hemos estimado en el primer año, en setecientos cincuenta mil balboas (B/750,000.00); en el segundo año en un millón seiscientos mil balboas (B/1,600,000.00); en el tercero, dos millones cien mil balboas (B/2.100,000.00) y en el cuarto año, dos millones cuatrocientos mil balboas (B/2.400,000.00). De allí en adelante, el costo anual sería de aproximadamente dos millones trescientos cincuenta mil balboas (B/2.350,000.00).

Estas cifras son el resultado del siguiente ejercicio: Si la unificación conlleva un período de transición de 4 años en lo referente a la creación de nuevos Juzgados Seccionales de Trabajo y Juntas de Conciliación y Decisión, creando 4 en el primer año; 5 en el segundo; 3 en el tercero y 2 en el cuarto año, lo que hace un total de 14, que sugerimos se dividan así: 4 en la provincia de Panamá y 10 en el resto del país.

El costo de creación de cada juzgado o Junta de Conciliación es de aproximadamente B/13,000.00, lo que sólo se utilizaría una sola vez, al inicio, mientras que el costo de cada una de estas estructuras es de B/170,000.00 al año, incluido un renglón de capacitación de sus integrantes, de acuerdo a los salarios actuales de jueces, secretarios y personal subalterno de cada juzgado, además de los gastos de papelería y mantenimiento, y gastos fijos como arrendamiento, energía eléctrica y comunicaciones.

De acuerdo a lo expresado el costo inicial, el primer año es relativamente bajo, mientras que cuatro (4) años después el costo fijo anual no llega siquiera a 2.5 millones de balboas, cifra que representa aproximadamente el 0.5% del presupuesto nacional de 2001 y 2002.

Como motivo de la condena que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó contra Panamá en febrero del 2001 dentro del Proceso de Ricardo Baena y otros contra Panamá por violación a los derechos humanos de 270 ex trabajadores estatales, el Estado panameño hubo de pagar diez millones

novcientos mil balboas (B/10.900,000.00) aproximadamente¹ en concepto de indemnizaciones por la expedición y aplicación de la Ley 25 de 14 de diciembre de 1990.

Así mismo, el Estado ha pagado más de diez millones de balboas (B/10.000,000.00) en indemnizaciones por privatización de empresas estatales, debido a que no existen normas que puedan definir, en el sector público, el costo fijo de esas indemnizaciones.

Cada vez que se ordena el pago de salarios caídos a un servidor público por parte de las instancias judiciales correspondientes, el Estado debe hacer malabares jurídicos, que incluyen el incurrir en desacato a la orden (sin contar, con las "vigencias expiradas"), debido precisamente a que no hay previsión fiscal presupuestaria y sobre todo jurídica, de la posibilidad de que se dicten semejantes órdenes.

Queda claro pues que la ausencia de una normatividad que prevea el costo de lo que el Estado deba pagar a sus servidores públicos por razón de la relación de trabajo (excepción hecha de salarios y viáticos) hace que el costo de nuestra propuesta sea mucho más razonable y sobre todo más barato que lo ocurrido hasta ahora.

¹ De acuerdo al Decreto de Gabinete No 8 de abril de 2002.

4. Período de Transición.

La unificación de la legislación laboral deberá contar con un período de ajuste, conocido en la técnica jurídica legislativa como período de transición.

La unificación de la legislación laboral panameña no sólo implica un cambio de la regulación jurídica de las normas que rigen las relaciones de trabajo del sector estatal y privado de la economía. También significa cambios de actitud, de conductas y si se quiere, de patrones culturales subjetivos, que requerirán irse amoldando poco a poco a las nuevas condiciones.

Somos conscientes que la propuesta significa un cambio relativamente radical en la forma de hacer y aún de pensar las cosas en nuestra actividad laboral estatal pero la relatividad es precisamente lo que la hace posible pues como se ha visto, las condiciones objetivas para el cambio están dadas; de lo que se trata es de aplicar el viejo aforismo de la sociología jurídica de que del hecho nace el derecho, y aunque el derecho (y sobre todo el derecho del trabajo) forme parte de la infraestructura ideológica sobre la cual descansa el sistema económico de producción de bienes y servicios, de alguna manera influye sobre la misma, en una eterna correlación que nos permite sugerir el cambio.

En atención a lo descrito, nuestra propuesta incluye un período de transición que la misma norma deberá señalar en atención a la facultad que la Constitución le otorga al legislador al señalar en su artículo 167 lo siguiente:

“ARTICULO 167. Toda Ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior, La promulgación extemporánea de una ley no determina su inconstitucionalidad.” (subrayado es nuestro).

De acuerdo a lo expresado, es posible posponer la entrada en vigencia de una norma jurídica en forma parcial o total, sin límite de tiempo alguno. Esto significa que la ley puede posponer por el tiempo que estime conveniente, su entrada en vigencia.

Durante el período de transición, deberán en primer lugar difundirse el contenido de la Ley de Unificación y sus alcances y delimitaciones. También deberá propiciarse la capacitación de quienes deberán administrar dichas normas, así como de aquellos que las interpretarán.

Es importante que la ciudadanía, además de los propios afectados (los servidores públicos de base), conozcan de los cambios legislativos, a fin de estar al día con los ajustes que paulatinamente se realizarán.

También durante este período se deberán ejecutar los cambios administrativos necesarios para hacer efectiva la nueva legislación. Ello implica cambios estructurales como los mencionados en la Dirección General de Carrera Administrativa y en el Ministerio de Trabajo, además de la ampliación paulatina del número de Juzgados Seccionales de Trabajo y las Juntas de Conciliación y

Decisión, a fin que puedan atender el aumento en el volúmen de la actividad judicial, que necesariamente se producirá.

Será necesario durante este período hacer los ajustes presupuestarios correspondientes pues obviamente, este esfuerzo de cambio cualitativo requiere de ajustes cuantitativos en materia presupuestaria, sin que esos ajustes se alejen de las posibilidades materiales que imponen los difíciles momentos económicos por los que atraviesa el país, que sin duda corresponden a los cíclicos movimientos del sistema económico capitalista.

Dicho en otros términos, ni la crisis económica y fiscal durarán para siempre, ni podemos esperar a que mejoren las condiciones económicas para impulsar cambios necesarios en nuestra legislación laboral.

En cuanto a la aplicación de la misma norma, es posible que en el período de transición algunas entren a regir primero que otras. Por ejemplo, las actuales Juntas de Conciliación y Decisión pueden empezar a conocer de las demandas por despidos injustificados de servidores públicos, mientras que los Juzgados Seccionales pueden entrar a conocer de las causas de los servidores públicos, algún tiempo después, etc.

La propia Ley en sí, puede proponer un término relativamente amplio de transición, entre su promulgación y su entrada en vigencia, a fin a que durante ese lapso de tiempo se tomen las providencias necesarias para garantizar la efectividad de la misma.

**C. ANTEPROYECTO DE LEY DE UNIFICACION DE LA
LEGISLACION LABORAL PANAMEÑA.**

ANTEPROYECTO DE LEY

Por el cual se modifica el Decreto de Gabinete No. 252 De 30 de diciembre de 1971, la Ley 9 de 20 de octubre De 1994 y se dictan otras medidas para la Unificación de la Legislación Laboral.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DECRETA:**

Artículo 1: Serán de aplicación a los servidores públicos de base, las normas del Código de Trabajo, aprobado mediante Decreto de Gabinete No.252 del 30 de diciembre de 1971, de acuerdo a lo preceptuado por la presente Ley.

Artículo 2: Se entiende como servidores públicos de base para los efectos de la presente Ley, aquellos servidores públicos que de acuerdo al Manual Descriptivo de Cargos del Estado y el artículo 2 de la ley 9 de 20 de junio de 1994 se ubican en los niveles jerárquicos 4; (jefatura de departamento); 5 (jefaturas de sección o supervisión) y 6 (nivel de ejecución) y los niveles funcionales 5(nivel auxiliar o de apoyo) 6 (nivel técnico); 7(nivel operativo) y 8 (nivel ejecutor).

Artículo 3: La presente Ley no le es aplicable, salvo de manera supletoria, a los servidores públicos que se rijan por las carreras públicas del Órgano Judicial; Carrera Docente; Carrera Diplomática y Consular; Carrera de las Ciencias de la

Salud; Carrera Policial; Carrera de las Ciencias Agropecuarias; Carreras de Servicio Legislativo y aquellas carreras públicas que la Ley cree.

Artículo 4: El artículo 2 del Código de Trabajo quedará así:

“2. Las disposiciones de este Código son de orden público, y obligan a todas las personas, naturales y jurídicas, empresas, explotaciones y establecimientos que se encuentran o se establezcan en el territorio nacional.

Los servidores públicos de base se regirán por las normas de este Código y de manera complementaria, por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos que expresamente se determine su exclusión de la aplicación de alguna norma de este Código”.

Artículo 5: Adicionase un párrafo a el artículo 20 del Código de Trabajo que dirá así:

“Párrafo: Las normas del presente Capítulo sobre protección al trabajo de los nacionales, no son aplicable a los servidores públicos de base”.

Artículo 6: Adicionase un párrafo al artículo 29 del Código de Trabajo que dirá así:

“Párrafo: Las normas del presente Capítulo, sobre colocación de los trabajadores y servicios de empleos no son aplicables a los servidores públicos de base”.

Artículo 7: El Estado, incluidos los Municipios y todas las Instituciones del Gobierno Central, Autónomas o Semi Autónomas, podrán contratar servidores públicos de base, en cuyo caso la relación de trabajo, en cuanto a la contratación

se regirá por las normas contenidas en el Título II del Libro I del Código de Trabajo, sobre Contratos de Trabajo.

Artículo 8: Adiciónese un párrafo al artículo 103 del Código de Trabajo que dirá así:

“Párrafo: Las normas del presente Capítulo, sobre contratación de panameños para trabajar fuera del territorio nacional, no son aplicables a los servidores públicos de base”.

Artículo 9: Adiciónese un párrafo al artículo 126 del Código de Trabajo que diría así:

“Párrafos: Los servidores públicos de base tienen además las siguientes obligaciones:

- 1. Cumplir las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos .**
- 2. Observar los principios morales y normas éticas como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones.**
- 3. Cumplir y hacer cumplir las normas vigentes y las instrucciones provenientes de autoridad competente a efecto de garantizar la seguridad y salud de los servidores públicos y de los ciudadanos en general.**
- 4. Notificar a las instancias correspondientes de cualquier hecho que pueda desprestigiar, dañar o causar prejuicios a la Administración Pública.**
- 5. Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la Ley y los reglamentos.**
- 6. Garantizar la prestación de servicios mínimos en los casos que la Ley así lo indique.**
- 7. Solicitar a un supervisor que lo declare impedido para la atención de cualquier trámite administrativo que atañe a sus familiares hasta el cuarto (4º) grado de consanguinidad o segundo (2º) de afinidad”.**

Artículo 10: Adicionase un párrafo al artículo 127 del Código de Trabajo que dirá así:

“Párrafo: A los servidores públicos de base les está prohibido además:

- 1. Todo tipo de propagandas políticas en las oficinas, dependencias o edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos dentro de los edificios públicos.**
- 2. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación de servicios que le corresponda, de acuerdo a las funciones de su cargo.**
- 3. Recibir pagos o favores de particulares como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo.**
- 4. Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que negocien de cualquier forma con la institución donde labora.**
- 5. Cobrar salarios sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las licencias debidamente autorizadas”**

Artículo 11: Adiciónese al artículo 128 del Código de Trabajo un párrafo que dirá así:

“Párrafo: Son obligaciones del Estado, además de las descritas en el presente artículo, las siguientes:

- 1. Garantizar licencias con sueldos y especiales a los servidores públicos de base, de acuerdo a la legislación vigente.**
- 2. Otorgamiento de bonificaciones especiales casos de creación de inventos o metodologías que produzcan ahorros o mejoras en los servicios públicos.**
- 3. Confidencialidad en las denuncias relativas al incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de base mientras dure la fase de investigación.**
- 4. Brindar evaluaciones periódicas a los servidores público de base y darle a conocer sus resultados.**
- 5. Otorgar capacitación y adiestramiento”.**

Artículo 12: Se exceptúa de la aplicación del artículo 134 y 135 del Código de Trabajo al Estado, sobre obligatoriedad de suministrar uniformes gratuitos a los trabajadores.

Artículo 13: Adicionase un párrafo al artículo 136 del Código de Trabajo que dirá así:

“Los servidores públicos se regirán por las normas de la carrera Administrativa en lo referente a ascensos, traslados y movilidad.”

Artículo 14: Adicionase un párrafo al artículo 137 del Código de Trabajo que dirá así:

“Parágrafo: Los servidores públicos se regirán por lo que determine la Ley General de Sueldos o Salarios”.

Artículo 15: Adicionase un párrafo al artículo 138 del Código de Trabajo que dirá así:

“Parágrafo: Es prohibido además al Estado o sus representantes, lo siguiente:

- 1. La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos, a un a pretexto de que sean voluntarias.**
- 2. Exigir afiliación a renunciar a determinados partidos políticos para optar a un puesto público o permanecer en él.**
- 3. Ordenar la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza o utilizar los vehículos estatales o cualquier recurso estatal para estos fines; o impedir o sancionar la asistencia de los servidores públicos a este tipo de actos fuera de horas laborables.**
- 4. Incurrir en nepotismo.**
- 5. Desobedecer los laudos arbitrales o los fallos judiciales y las decisiones administrativas provenientes de la autoridad competente.”**

Artículo 16: Adicionase el artículo 142 – A del Código de Trabajo, el cual dirá así:

“142-A. Los servidores públicos de base se regirán en cuanto al concepto salario, por las normas de la Ley General de Sueldos y la Ley de Presupuesto de la Nación”.

Artículo 17: El artículo 174 del Código de Trabajo quedará así:

“174. El salario mínimo será fijado periódicamente por lo menos cada dos (2) años atendiendo a la recomendación de la Comisión Nacional de Salario Mínimo y por Decreto del Órgano Ejecutivo y tomando en cuenta lo que al respecto establezca la Ley General de Sueldos o Salarios para los servidores públicos”.

Artículo 18: Adicionase un párrafo al artículo 183 del Código de Trabajo que dirá así:

“Párrafo: En el caso de las Instituciones estatales, los reglamentos internos deberán además contener los temas establecidos en el Modelo de Reglamento Interno para las Instituciones del Sector Público elaborado por la Dirección General de Carrera Administrativa, y lo relativos a ausencias; incentivos; bonificaciones; inducción; traslados; uso y abuso de drogas y reintegros”.

Artículo 19: Adicionase un párrafo al artículo 197-A del Código de Trabajo que dirá así:

“Las normas descritas serán aplicables a los servidores públicos de base en la medida en que no contradigan las normas y principios de la Ley de Carrera Administrativa y los Reglamentos Técnicos que la desarrollan.”

Artículo 20: Adicionase un párrafo al artículo 211 del Código de Trabajo que dirá así:

“El Estado no podrá destituir sin causa justificada a los servidores públicos que hayan pasado su período de prueba, de acuerdo al Manual de Cargos y Funciones, el cual no será nunca superior a los dos (2) años de servicios”.

Artículo 21: Adicionase un numeral al artículo 211 del Código de Trabajo que dirá así:

“7. Servidores públicos de base que no sean de Carrera Administrativa o no hayan culminado su período probatorio”.

Artículo 22: Adicionase un Acápito al artículo 213 del Código de Trabajo que dirá así:

“D. De naturaleza disciplinaria del sector público:

1. Incurrir en las prohibiciones especiales de los servidores públicos, establecidas en el artículo 127 del presente Código”.

Artículo 23: Adicionase un párrafo al artículo 229 – N del Código de Trabajo que dirá así:

“Párrafo: Las normas del presente Capítulo, sobre Fondo de Cesantía no son aplicables a los servidores públicos de base”.

Artículo 24: Adicionase el artículo 237–A al Código de Trabajo que dirá así:

“237-A. Las normas del presente Capítulo, sobre Maestros y Profesores, no son aplicables a los maestros y profesores que se rigen por la carrera docente”.

Artículo 25: Adicionase el Capítulo XI al Título VII del Libro Primero del Código de Trabajo que dirá así:

"Capítulo XI

Servidores Públicos de Base.

281-A. A los servidores públicos de base se le aplicarán, además de las normas del presente Código y la Carrera Administrativa, las siguientes normas especiales:

1. Se consideran como fuente supletoria de derecho, además de la señaladas en el artículo del presente Código las normas de derecho administrativo y la costumbre administrativa, que deberán tenerse en cuenta en caso de ausencia de norma a aplicar a un caso determinado.
2. En caso de privatización de empresas o servicios estatales en cualesquiera de sus formas, se aplicarán las normas sobre indemnización por terminación de la relación por causas económicas, siempre que la privatización implique que deba cesar la relación de trabajo por esa causa.
3. En caso que ocurran hechos que puedan dar origen a la destitución de un servidor público de base con status de Carrera Administrativa, se le formularán cargos por escrito. La oficina Institucional de Recursos Humanos realizará una investigación sumaria que no durará más de quince (15) días hábiles y en la que se le dará al afectado la oportunidad de defensa y asesoría, según su elección.
4. Concluida la investigación, se le presentará un informe al jefe de la institución, con las recomendaciones correspondientes.
5. La autoridad nominadora podrá sancionar o no de acuerdo a las recomendaciones que se le presenten y dentro de los términos de prescripción del presente Código.
6. El incumplimiento de las formalidades descritas determinará de pleno derecho la injustificación de la destitución".
7. Las normas del artículo 33 sobre recargos por jornadas extraordinarias son aplicables a los servidores públicos de base pero le pueden ser pagadas en dinero efectivo o en tiempo compensatorio, al igual que los recargos por laborar en días de descanso semanal o en días feriados nacionales."

Artículo 26: El artículo 292 del Código de Trabajo quedará así:

“292. Para los efectos de este Código, accidente de trabajo es toda lesión corporal o perturbación funcional que el trabajador sufra, sea en la ejecución, con ocasión o por consecuencia del trabajo, y sea producida por la acción repentina o violenta de una causa exterior, o del esfuerzo realizado”.

Artículo 27: El artículo 335 del Código de Trabajo quedará así:

“335. Podrán formar sindicatos sin necesidad de autorización y afiliarse a los mismos, los empleados, obreros, profesionales, servidores públicos de base y empleadores, cualquiera que sea el oficio, profesión o actividad que desarrollen.”

Artículo 28: El artículo 342 del Código de Trabajo, quedará así:

“342. Los sindicatos de trabajadores son:

- 1. Gremiales, cuando están formados por personas de una misma especialidad, profesión u oficio;**
- 2. De empresa, cuando están formados por persona de varias profesiones, oficios o especialidades, que presten servicios en una misma empresa;**
- 3. Industriales cuando están formados por personas de varias profesiones, oficios o especialidades que prestan servicios en dos o más empresas de la misma clase.**
- 4. Mixtos o de oficios varios, cuando están formados por personas de diversas profesiones, oficios o especialidades que trabajen en empresas diversas o inconexas. Estos sindicatos sólo podrán existir cuando en determinada ciudad, provincia, distrito o región el número de trabajadores un mismo gremio sea menor de cincuenta.**
- 5. Estatales, cuando estén constituidos por servidores públicos de base que laboren en una o varias instituciones estatales, en diversas profesiones u oficios”**

Parágrafo. Los servidores públicos de base también pueden agruparse en sindicatos de empresa, industriales o gremiales.”

Artículo 29: Para los efectos de los artículos 401 y 441 del Código de Trabajo, entiéndase expresamente incluido en el concepto empleador, al Estado y/o sus Instituciones Centralizadas o Autónomas y Semi Autónomas, y los Municipios.

Artículo 30: Adicionase un parágrafo al artículo 403 del Código de Trabajo que diría así:

“Parágrafo. Los acuerdos colectivos sobre salarios de los servidores públicos deberán ser consultados con el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de tomar las provisiones presupuestarias que sean necesarias”

Artículo 31: El artículo 486 del Código de Trabajo quedará así:

“Se entiende por servicios públicos esenciales los siguientes: Comunicaciones; transporte; energía eléctrica; distribución de agua potable; servicios sanitarios y ; hospitalarios; de navegación aérea y bomberos. En estos casos debe garantizarse un mínimo de 20% de funcionamiento en caso de huelga”

Artículo 32: Adicionase un parágrafo al artículo 493 del Código de Trabajo que quedará así:

“Parágrafo. Las oficinas estatales o municipales no están obligadas al cierre total en caso de huelga”.

Artículo 33: El Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral será el ente administrativo que atenderá lo concerniente a la normatividad laboral, tanto en el sector público como en el privado.

En los casos que se involucre al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en algún tipo de actividad que requiera del ente administrativo de la normatividad laboral, actuará como tal la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 34: El artículo 1 de la ley 7 del 25 de febrero de 1975 quedará así:

“Artículo 1. Créanse, dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo, las Juntas de Conciliación y Decisión con competencia privativa para conocer y decidir los siguientes asuntos:

- 1. Demandas por razón de despido o destitución injustificada de trabajadores del sector privado o servidores públicos de base.**
- 2. Demandas por reclamos de cualesquiera prestaciones por valor hasta de mil quinientos balboas (B/1,500.00).**
- 3. Demanda de cualquier naturaleza de los trabajadores domésticos”.**

Artículo 35: La jurisdicción laboral descrita en el artículo 1 de la ley 59 de 5 de diciembre de 2001, atenderá todo lo concerniente a las reclamaciones de los servidores públicos de base, de acuerdo a las normas de la presente Ley y del Libro IV del Código de Trabajo, sobre procedimientos.

Artículo 36: Créanse diez (10) nuevos Juzgados Seccionales de trabajo así: cuatro (4) en la provincia de Panamá, dos (2) en la Provincia de Chiriquí, con competencia en Chiriquí y Bocas del Toro y las Comarcas Nöbe Bugle; uno (1)

en la Provincia de Colón con competencia en Colón, Darién y Kuna Yala; Uno (1) en la Provincia de Herrera con competencia en Los Santos y Herrera; uno (1) en la Provincia de Veraguas, y uno (1) en la Provincia de Coclé.

Artículo 37: El artículo 6 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 quedará así:

“Artículo 6. Los Órganos Superiores de Carrera Administrativas son:

- 1. Dirección General de Carrera Administrativa.**
- 2. La Junta Técnica de Carrera Administrativa.**
- 3. Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos”.**

Artículo 38: El artículo 70 de la Ley 9 del 20 de junio de 1994 quedará así:

“Artículo 70. Son acciones de recursos humanos las siguientes, que se desarrollarán en concordancia con las normas del Código de Trabajo en lo que sea aplicable a los servidores públicos de base:

- 1. Retribución**
- 2. Traslados.**
- 3. Ascensos.**
- 4. Evaluaciones.**
- 5. Capacitaciones.**
- 6. Bonificaciones.**
- 7. Incentivos.**
- 8. Reintegro.”**

Artículo 39: El artículo 136 de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 quedaría así:

“Artículo 136. Los servidores públicos de Carrera Administrativa tienen derecho a:

- 1. Ascensos y traslados.**

- 2. Programas de rehabilitación por adición a drogas ilícitas o alcohol**
- 3. Bonificación por antigüedad.**
- 4. Licencia con sueldos”.**

Artículo 40: La presente Ley entrará en vigencia un (1) año después de su promulgación en la gaceta Oficial. Las normas de presupuesto de la Nación deberán ajustarse en el período de transición, a fin de hacer eficaz la presente Ley.

Artículo 41: La presente Ley deroga expresamente las siguientes normas: La Ley 92 del 27 de noviembre de 1974, por la cual se adoptan medidas de protección al sueldo del empleado público; los artículos 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 81; 82; 83; 84; 85; 86; 87; 88; 94; 95; 96; 124; 125; 126; 127; 128; 129; 130; 131; 132; 133; 134; 135; 136; 137; 138; 139; 140; 141; 142; 143; 144; 145; 150; 151; 152; 153; 154; 155; 156; 157; 159; 160; 161; 162; 163; 164; 174; 175; 176; 177; 178; 179; 180; 181; 182; 183; 184; 185; 186; 187; 188; 189; 190; 191; 192; 193; 194; y 195 de la ley 9 de 20 de junio de 1994.

Subroga los artículos 6 y 70 de la ley 9 de 20 de junio de 1994 así como los artículo 2; 174; 292; 335; 486 del Decreto de Gabinete No.252 de 30 de diciembre de 1971, y el artículo 1 de la ley 7 de 25 de febrero de 1975.

Adiciona los artículos 20; 29; 103; 126; 127; 136; 137; 138; 142-A; 183; 197-A; 211; 212; 213; 229-N; 237-A; 281-A; 342; 403 y 493 del Decreto de Gabinete No.252 del 30 de diciembre de 1971.

Artículo 42: Autorízase a la Asamblea Legislativa para la emisión en texto único del Código de Trabajo y la Ley 9 de 20 de junio de 1994, de acuerdo a las reformas de la presente Ley.

Normas Transitorias.

Artículo 43: Los Juzgados Seccionales descritos en el artículo 35 de la presente Ley se crearán progresivamente así:

- En el primer año de vigencia de la presente Ley; dos (2) juzgados en Panamá y uno (1) en Chiriquí.
- En el segundo año; uno (1) en Panamá, uno (1) en Chiriquí y uno (1) en Colón.
- En el tercer año, se crearán un (1) juzgado seccional en Panamá, uno (1) en Los Santos y uno (1) en Santiago y,
- En el cuarto año, se crearán el resto de los juzgados.

Artículo 44: La Ley General de Sueldos y Salarios deberá entrar en vigencia a más tardar en un (1) año después de la entrada en vigencia de la presente Ley. En caso contrario, regirán las normas sobre salarios sin excepción, establecidas en el Código de Trabajo, para los efectos de los servidores públicos de base.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

CONCLUSIONES

1. La historia Universal y en particular la de nuestro país, nos enseña que los servidores públicos han ejercido funciones o sea, han trabajado, desde que la sociedad se estructuró; desde que nació el Estado; desde las más antiguas culturas conocidas manteniendo al principio un signo de distinción social que les garantizaba determinados privilegios.

Los colaboradores del rey o faraón eran siempre las personas de su más alta confianza y el pueblo, la sociedad, concebía a los primeros como una especie de divinidad, mientras que los segundos, en tanto mortales, eran considerados los enlaces, vínculos entre la vida terrenal y el sumo jefe de la Tribu o el Imperio, más cerca de los Dioses que de los mortales.

Los servidores públicos no recibían al principio emolumentos algunos pero la sociedad los consentía al extremo que no sólo vivían sin necesidades, sino que gozaban de bienes y placeres materiales que la mayoría del resto de la sociedad no poseía.

Esta situación cambió cuando el Estado asumió mayores responsabilidades, en el período del medioevo y sobre todo, de manera drástica, con la revolución francesa, que opuso al poder omnímodo del rey, la distribución de funciones estatales en tres órganos a saber; ejecutivo legislativo y judicial.

También fue a partir de la revolución francesa que se consideraron unos vividores de la cosa pública a los llamados funcionarios estatales, dándoles el mote peyorativo de “burócratas”.

Los servidores públicos fueron considerados una élite distinta de los trabajadores, a quienes se les asociaba, en la doctrina, en el derecho y en la cultura popular, con la producción de bienes materiales, primero en forma de esclavos (cosas, no personas); luego como siervos de la gleba o vasallos y finalmente como “obreros”.

Cuando se estigmatizó a los servidores públicos asociándolos con burocracia; corrupción; lentitud; etc, tampoco se les ubicó como trabajadores. No es sino a finales del siglo XIX cuando empieza a producirse un cambio en ese sentido.

Hoy día sin embargo, no cabe discusión al respecto de la plena vigencia del Derecho del Trabajo en el ámbito de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. La cultura, la doctrina y el derecho positivo han reconocido la homogeneidad de necesidades, de actividades y de relaciones que se desarrollan entre los empleadores particulares con sus trabajadores por una parte y el Estado con los servidores públicos por la otra.

2. Los principios generales del Derecho del Trabajo son perfectamente aplicables a la relación existente entre los servidores públicos y el Estado.

La modernización del Estado desde el punto de vista conceptual, ha requerido el análisis de la relación que existe en el ámbito laboral entre el Estado y sus trabajadores. Ese análisis doctrinario ha llevado a la conclusión de que el histórico derecho público administrativo o estatutario con que se regía de manera incólume esta relación, ha ido dando paso poco a poco, a la vigencia del derecho social, del Derecho del Trabajo.

Este fenómeno se produce debido a varios factores, entre los que se puede destacar el factor político, en torno a las funciones que el Estado debe desarrollar; el factor ideológico en torno al papel que el Estado debe jugar en la sociedad, y el factor de índole cultural, en torno a cual es la ubicación social de los trabajadores al servicio del Estado.

Hoy como se ha dicho, los trabajadores estatales no gozan de mayores privilegios (excepción hecha de la alta jerarquía de la Administración Pública) sino que se equiparan a los trabajadores de la ciudad y el campo; tienen las mismas necesidades y aún son objeto de menos derechos que el resto de los trabajadores.

La conclusión en este sentido, es que la naturaleza jurídica de la relación laboral existente entre los trabajadores estatales y el Estado se enmarca en el tipo de relaciones que es regulada por el Derecho del Trabajo, debido como queda escrito, a factores fácticos, jurídicos y sociales.

3. El Derecho comparado nos permite declarar con certeza que en efecto, la legislación laboral ha invadido el campo de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores, sobre todo en la región de América Latina, cuya tradición de lucha sindical es obviamente de más reciente data que Europa, sin embargo, los avances en éste sentido han sido importantes.

Evidentemente no hay aún condiciones para legislar normas parecidas a las de la legislación europea como la italiana, en donde la mayor parte de la regulación de la relación entre trabajadores y empleadores incluido el Estado, se le deja a los convenios colectivos.

No se trata de avanzar hasta ese nivel sin dar los primeros pasos porque en nuestro país hay un atraso jurídico e incluso ideológico al legislar sobre la relación de trabajo en el sector público.

No es sino hasta 1994 cuando en realidad se puso en vigencia una Ley de Carrera Administrativa que debido a los temores del legislador, resultó en un documento un tanto incoherente y un poco difícil de ejecutar y debido a los temores del Organo Ejecutivo, ha sido ejecutada a desgano, incluso se suspendió su ejecución por vía formal normativa, durante por lo menos un año y medio (de 1999 a 2001).

Desde principios de la República se tuvo un concepto restringido de los servidores públicos panameños y no es sino hasta 1941 cuando la Constitución Política se ocupa de ellos, más con el ánimo de limitarlos que de garantizarle algunos derechos.

Se ha discutido mucho, sobre todo en las últimas tres décadas, acerca de la necesidad de modernizar el Estado panameño; hacerlo más eficiente, menos burocrático, pero poco se ha hecho poco para reestructurar el marco jurídico de la relación laboral existente en el sector estatal. Las pocas conquistas plasmadas en normas y acuerdos son producto de la tenacidad de los gremios en la lucha por sus derechos y en no pocas ocasiones se retrocede en las conquistas legales obtenidas, debido a los intereses político-partidista de los gobernantes.

4. La situación crítica de la sociedad panameña actual en aspectos económicos como el desempleo; la desaceleración del crecimiento económico; la pésima distribución de la riqueza y otros como la necesaria revisión de nuestro sistema educativo, además de la necesidad de estabilidad laboral en el sector público que coadyuve a trabajar con mayor eficiencia en la gestión de la Administración Pública, son aspectos fundamentales que mueven a proponer una reforma legislativa de cara a unificar la legislación laboral aplicable tanto al sector público como privado de la economía.

A nuestro juicio existe viabilidad constitucional para desarrollar una iniciativa como la que proponemos. Además la misma promovería la eficiencia en la administración y eliminaría la discusión a través de los medios de comunicación sobre temas laborales del sector público, sustituyéndola por una canalización reglamentaria que garantizaría una tranquilidad más permanente para todos.

El costo de nuestra propuesta es más barato que el costo que ha pagado el Estado panameño por no existir normas claras y permanentes, alejadas del partidismo y el clientelismo político.

5. Proponemos una ley que unifique la legislación laboral existente, reconociendo las particularidades del sector público panameño pero que actualizaría las relaciones laborales existentes en el Estado y permitiría una política de mayor respeto a los derechos de los servidores públicos de base, como fundamento de una cultura de estadistas, y no de políticos al servicio de un partido, sino al servicio del país.

Proponemos reformas al Código de Trabajo y la Ley 9 de 20 de junio de 1994, llamada Ley de Carrera Administrativa, que se ha ejecutado a desgano, dejando los aspectos individuales y colectivos a la legislación laboral, mientras que la Carrera Administrativa propiamente dicha sería desarrollada por las normas de la ley 9 de 1994.

También proponemos que la jurisdicción laboral asuma el conocimiento de los casos del sector público, para lo cual sugerimos ampliar la cantidad de Juzgados Seccionales y Juntas de Conciliación y Decisión.

La propuesta está dirigida a los servidores públicos de base que no forman parte de las otras carreras públicas.

Sugerimos que el Ministerio de Trabajo sea el rector de la administración de las normas laborales no sólo para el sector privado sino también para el público.

Consideramos importante un período de transición, el cual hemos sugerido en un año desde la promulgación de la ley, lo que permitiría a todos prepararse para el cambio.

6. La propuesta descrita debe ser acompañada de otras iniciativas legislativas como la Ley General de Sueldos o Salarios lo que nos pondría a paz y salvo con las normas semejantes existentes en países vecinos y aún con las normas del Derecho Laboral Internacional, la mayoría de las cuales hemos ratificado, además de acabar con la discriminación de los servidores públicos en materia de salarios pero sobre todo se necesita un cambio de mentalidad, donde las autoridades pasen de los viejos esquemas ius-administrativistas, que consideraban al servidor público una cosa, un engranaje más de la maquinaria estatal, al moderno concepto de la cambiante legislación laboral, donde los trabajadores no sólo tienen un lugar especial sino el principal en muchos aspectos, pues como se ha dicho en términos administrativistas modernos, nada es más importante que el recurso humano.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTOS BIBLIOGRÁFICOS

- ACKERMAN, Mario
1998
Argentina, en Trabajadores del Estado en Iberoamérica. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina
- ALVAREZ, Víctor M.
1962
El Trabajo y su Evolución Social. Imprenta El Cojo, S.A. Caracas, Venezuela.
- AYALA M., Carlos Rogelio
1999
Legislación para los Servidores Públicos Panameños. Imprenta Eleyca. Panamá.
- BALLEN, Rafael
1996
Derecho del Trabajo Administrativo. Editorial Temis. Colombia.
- BALTASAR C., Flores
1996
Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral Editorial Trillas. México.
- BAUTISTA VIVAS, Oscar
1997
Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público. Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A. Costa Rica.
- BIELSA, Rafael
1960.
1960.
La Función Pública. Buenos Aires, Argentina.
Compendio de Derecho Administrativo. 3ª Edición. Editorial Roque De Palma. Buenos Aires, Argentina.
- BLANCO ODIO, Alfredo
2001
Deberes y Responsabilidades de los Servidores Públicos. Libro en Línea @#2. San José.

- BLANCO V. , Mario A.
1996
Las Relaciones Laborales en el Marco de la Globalización Económica. Los Principios del Derecho Laboral su Regulación y sus Tendencias. 1ª Edición. Corte Suprema de Justicia. Escuela Judicial. Costa Rica.
- BRONSTEIN, Arturo
1998
Pasado y Presente de la Legislación Laboral en América Latina. San José, Costa Rica.
- CABANELLAS, Guillermo
1951.
Tratado de Derecho Laboral. Tomo I y II. Ediciones El Gráfico. Buenos Aires, Argentina.
- 1978
Trabajo en la América Precolombina. Buenos Aires.
- 1998
Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta Tomo I, 26ª Edición. Argentina.
- CARRASCO, Eliana
1986
Aplicación del Código de Trabajo en la Administración del Estado. Editorial Jurídica de Chile. Chile.
- CASTILLO, Fernando
1996
El Empleador en la Relación de Trabajo. Tesis. Universidad de Panamá. Panamá.
- CASTILLO, Rubén y Otros
1998
El Principio Protector del Derecho Laboral. Memorias del XIII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá.
- CASINELLI, Horacio
1989
Derecho Constitucional Argentino. Editorial Buenos Aires. Argentina.
- CAVAZOS F., Baltazar
1996
Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral. Editorial Trillas. México.
- CLICHÉ, Paul
2000
Algunas Claves para entender a América Latina. Desarrollo y Paz. Canadá.

- CHIAVENATO, Idalberto
1983
Administración de Recursos Humanos. Editorial Atlas. México.
- DE BUEN, Néstor
1997
Derecho del Trabajo. Xª Edición. Editorial Porrúa. México.
- DE LA CUEVA, Mario
1975
Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México.
- DEURSH, Kaskel
1961
Derecho del Trabajo. Editorial De Palma. Buenos Aires, Argentina.
- DEVEALI, Mario
1966
Tratado del Derecho del Trabajo. La Ley. Buenos Aires, Argentina.
- ENGELS, Federico
1980
El Origen de la Propiedad Privada, la Familia y el Estado. Editorial Progreso. Moscú. Rusia.
- FÁBREGA, Jorge
1974
Apuntes de Derecho Procesal de Trabajo. Editora Jurídica Panameña, S.A. Panamá.
- GODÍO BERRÍO, Alfredo
1951
Principios Generales del Derecho del Trabajo. Editorial Jurídica de Chile. Chile.
- GARCÍA, Manuel Alonso
1982
Curso de Derecho del Trabajo. 8ª Edición. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- GARCÍA M., Joaquín
1998
Las Relaciones Laborales en el Sector Público. Memorias del XIII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá.
- GARRIDO FALLAS, Fernando
1961
Tratado de Derecho Administrativo. 2ª Edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España.

1994

Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I.
12ª Edición . Editorial Focus. Madrid, España.

GUERRERO, Porfirio M
1985

Los Antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo . De la Independencia a la Revolución.
Procuraduría General de la República. México.

HERNÁNDEZ , Francisco J.
1964

Historia Económica Mundial (Moderna y Contemporánea). Editorial Vives. Barcelona, España.

HERNÁNDEZ, Oscar
'988

La Redefinición de Frontera y el Tránsito de la Concepción Estatutaria a la Concepción Laboral del Funcionario Público. Memorias del XIII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá.

HOYOS, Arturo
1973

Síntesis del Derecho Laboral. Panamá.

1982

Derecho Panameño de Derecho del Trabajo.
Litografía e Imprenta Lil, S.A. San José, Costa Rica.

IZQUIERDO H, Francisco J. y
MOLINA G., Mónica
1995

La Laboralización de los Funcionarios Públicos.
Editorial Grijalbo. España

KAMENKA, Eugene y otros
1981

La Burocracia: Trayectoria de un Concepto.
Fondo de Cultura Económica. México.

LIVELLARA, Carlos A.
1998

Las Relaciones Laborales en el Sector Público.
Memorias del XIII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.
Panamá.

- LUDOVICO, Barrassi
1953
Tratado de Derecho Obrero. Buenos Aires, Argentina.
- MARTINEZ, Rafael
1991
Derecho Administrativo. Editorial Hasla. México.
- MERKL, Adolfo
1980
Teoría General del Derecho Administrativo. Editora Nacional. México
- MOLINA G. Mónica
1986
Manual del Derecho Administrativo del Trabajo. Porrúa. México.
- MONTOYA M., Alfredo
1990
Derecho del Trabajo y Crisis Económica. Editorial Temis. Colombia.
- 1998
España, en Trabajadores del Estado en Iberoamérica. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina
- MORGADO V., Emilio
1998
Las Relaciones de Trabajo en el Sector Público Iberoamericano. Memorias del XIII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá.
- MURGAS, Rolando
1982
Estudios Laborales. Panamá.
- 1997
Origen del Derecho del Trabajo. Publicación de Sistemas Jurídicos, S.A. Panamá.
- 1998
Panamá, en Trabajadores del Estado en Iberoamérica. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina
- OLEA, Manuel Alonso
1981
Introducción al Derecho del Trabajo. 4^a Edición. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, España.

- PARRA G., William R
1996
Derecho Administrativo Laboral y Seguridad Social. Ediciones Librería del Profesional. Barcelona.
- PERRY, Anderson
1995
Balance del Neoliberalismo. Conferencia Dictada en Septiembre de 1995 en la Facultad de Ciencias Sociales de Buenos Aires, Argentina.
- PLA RODRÍGUEZ, Américo
1978
Los Principios del Derecho de Trabajo. Editorial De Palma. Buenos Aires, Argentina.
- 1998
Las Relaciones Laborales en el Sector Público. Memorias del XII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá.
- PORRAS, Belisario
1922
Derecho Administrativo. Imprenta Nacional. Panamá.
- QUINTERO, César
1989
Evolución Constitucional de Panamá. 2^{da} Edición. Panamá.
- RENARD, Jorge
1978
El Trabajo en la Prehistoria. Editorial Heliasta. Argentina.
- RICORD, Humberto
1973
Lecciones de Derecho Laboral Panameño. Centro de Estudios de Derecho. Universidad de Panamá.
- RIFKIN, Jeremy
1997
El Fin del Trabajo. Editorial Paidós. Barcelona.
- RODRÍGUEZ R. Ubaldo
1998
El Estatuto de los Funcionarios Públicos. Su Convergencia en el Estatuto de los Trabajadores. Editorial Bosch. Madrid, España.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo
1989
El Contrato Social. Ediciones Edilux. Colombia.

- ROMEO P. , Jorge Enrique
1998
Empleo Público. Memorias del XIII^{er}. Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Panamá.
- SÁCHICA, Luis Carlos
1989
Principios Constitucionales y Legales de la Administración del Estado. Editorial Temis. Colombia.
- SANDOVAL R., Isaac
1998
Derecho de Trabajo. Santa Cruz. Bolivia.
- SACCHI, Carlos
1995
"Responsabilidad Laboral del Estado" en Cuadernos del Coloquio I. Editorial Universidad. Montevideo.
- SAYAGUEZ LASSO, Enrique
1959
Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo.
- SEGUNDO. Juan Pablo
1981
Encíclica Laborem Exerce.
- SENA R., Andrés
1959
Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México.
- SOLER, Ricaurter
1973
Formas Ideológicas de la Nación Panameña. 3^a Edición. Costa Rica.
- 1985
Clase y Nación. 2da. Edición. Ediciones Tareas. Panamá.
- TECNOCHE BENITEZ, Ricardo
1983
Servidores Públicos y Sindicatos en América. Imprenta Universitaria. Universidad Central de Venezuela. Venezuela.
- TORRES DE LEÓN, Vasco
1997
Temas Previos al Estudio del Derecho del Trabajo. Panamá.
- YOUNES M. , Diego
1994
Derecho Administrativo Laboral. Función Pública. 6^a Edición. Editorial Temis. Colombia.

- VARGAS V., Oscar
1994
1994
- El Trabajo y el Derecho del Trabajo. Cuadernos Jurídicos N° 1. ULACIT. Panamá.
El Trabajo y el Derecho del Trabajo. Panamá.
- VIDAL P., Jaime
1997
- Derecho Administrativo. 11ª Edición. Editorial Temis. Colombia.
- VILLEGAS A., Jairo
2001
- Derecho de Negociación Colectiva. Universidad Externado de Colombia. Colombia.

TRABAJOS DE GRADUACIÓN

- ARAÚZ, Carlos Alfredo
- Los Principios Generales del Derecho del Trabajo en la Legislación Positiva Panameña. Facultad de Derecho y Ciencias Política. Universidad de Panamá. Panamá. 1988.
- AYALA M., Carlos Rogelio
- El Derecho Laboral y las Clases Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. 1981.
- BARRERA, Euclides
- El Contrato y la Relación Individual de Trabajo en la Doctrina y el Derecho Positivo Panameño. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. 1992.
- BERNARD, James
- Los Sindicatos Estatales y las Asociaciones de Servidores Públicos: Nuevas Perspectivas del Movimiento Obrero. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. 1991.
- DE SANTIS, Giulio
- Los Sindicatos en Panamá: Incidencias Jurídicas y Participación Social. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. 1990..

FLORES S., Mayela y
SANDOVAL N. Victoria.

Los Principios del Derecho Público y Privado
Aplicables a la Función Pública.
Universidad de Nacional de Costa Rica. 1998

MENDEZ, Edilberto

El Neoliberalismo y sus Efectos sobre
Legislación Laboral Panameña. Facultad de
Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de
Panamá. Panamá. 1997.

PEREZ, Fidel

Estudio Comparativo del Régimen Individual del
Servidor Público en el Código de Trabajo.
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
Universidad de Panamá. Panamá. 1994.

ZAMBRANO B. , Argelia

Origen y Evolución de la Carrera Administrativa
en Panamá. Facultad de Administración Pública.
Universidad de Panamá. 1989.

NORMAS

- CÓDIGO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. EDICIÓN PUJOL. PANAMÁ. 1996.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO MEJICANO. MÉXICO.
- LEY 47 DE 1946. ORGÁNICA DE EDUCACIÓN . MODIFICADA POR LA LEY 34 DE 1995. PANAMA.
- LEY Nº 8 DE 25 DE FEBRERO DE 1975. POR LA CUAL SE APRUEBA LA LEGISLACIÓN ESPECIAL QUE REGULA LAS RELACIONES DE TRABAJO ENTRE EL IRHE E INTEL Y LAS PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS EN DICHAS INSTITUCIONES ESTATALES.
- LEY 12 DE 10 DE FEBRERO DE 1998. POR LA CUAL SE DESARROLLA LA CARRERA DEL SERVICIO LEGISLATIVO.

- 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.
- LEY 55 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2000. POR LA CUAL SE DICTA EL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 2001. PANAMÁ.
- REGLAMENTO DE PERSONAL DEL BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO.
- REGLAMENTO DE PERSONAL DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.
- REGLAMENTO INTERNO DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (ANAM).
- REGLAMENTO INTERNO DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL.
- REGLAMENTO INTERNO DE LA CONTRALORÍA NACIONAL DE LA REPÚBLICA.
- REGLAMENTO INTERNO DEL INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO (IMA).
- REGLAMENTO INTERNO DEL MINISTERIO DE SALUD.
- REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORA

DOCUMENTOS Y REVISTAS

- CUADERNOS DEL COLOQUIO Responsabilidad Laboral del Estado. Cuadernos del Coloquio I. Editorial Universidad. Montevideo. 1995
- CAPAC-SUNTRAC Convención Colectiva CAPAC-SUNTRAC 1998-2001. Panamá. 2001.
- CONTRALORIA
GENERAL DE LA
REPUBLICA DE PANAMA
- Resultados Preliminares de la Encuesta de Hogares Agosto de 2001
Panamá en Cifras. 1992-1996.

Panamá en Cifras. 1996-2000.
 Situación Social y Estadísticas de Trabajo.
 Volumen II. Empleo de Sector Público y
 Privado. 1998.
 Volumen II. Empleo de Sector Público y
 Privado. 2000.

**DIRECCION GENERAL
 DE CARRERA ADMINISTRATIVA**

Manual de Clases Ocupacionales del Estado.
 Dirección General de Carrera Administrativa.
 Panamá. 1999.

**INTERNACIONAL DE
 SERVICIOS PUBLICOS**

La Privatización en las Economías en
 Transición. 1997.

Panteners for Charge. I.S.P y CIOSL. 2000.

Mejorar la Eficacia del Sector Público. 8ª
 Edición. Conferencia Regional Interamericana
 de la ISP. Panamá. Octubre 2000.

Parent el Mundo. Panamá 2000.

Diagnóstico de la Situación de Centroamérica,
 Panamá y la República Dominicana. Oscar
 Rodríguez L. Secretario Regional de ISP para
 Centroamérica. Agosto 2001.

FENASEP

XVI Años de Lucha Continúa. Publicación de la
 Federación Nacional de Asociaciones y
 Organizaciones Públicas. Panamá. 2000.

**MINISTERIO DE
 ECONOMÍA Y
 FINANZAS**

Indicadores de Pobreza. Ministerio de Economía
 y Finanzas. Panamá. 2000.

**ORGANIZACIÓN DE
 ESTADOS AMERICANOS**

Convención Americana sobre Derechos.
 Humanos. Organización de Estados
 Americanos(OEA).

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos (OEA).

ORGANIZACIÓN
INTERNACIONAL DEL
TRABAJO

Revista Internacional del Trabajo.
Volúmen 90.

Relaciones de Trabajo en el Sector Público. Schreghe, Johanes. 1974.

La Libertad Sindical. Manual de Educación Obrera. Oficina Internacional de Trabajo. 2da Edición. Ginebra. 1988.

Revista Internacional del Trabajo. Volúmen 112

Nº 4 "Estudio Comparado de las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Yemin Edward. 1993.

Colección Historia Social. Desigualdad y Movilidad Social en los Siglos XIX y XX Madrid, España. 1994.

Movimiento de Trabajadores. Derechos Económicos y Sociales. 1980.OIT La Libertad Sindical. 4ª Edición. Organización Internacional de Trabajo. Ginebra. 1996.

Revista Internacional del Trabajo. Volúmen 109 Nº 3. Registros

de Personal en el Sector Público: Consideraciones Generales Referidas a los Países en Desarrollo. Ginneken Wounter Van. 1996.

Revista Internacional del Trabajo. Volúmen 115

Nº 6. El Trabajo y la Oposición Pública Privado. Supiot Alan. 1996.

Suplemento de Boletín de Estadísticas del Trabajo 1996-2. Suiza. 1996

- Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público. Investigaciones Jurídicas, S.A. Bautista, Oscar. Costa Rica. 1997.
- La Reforma Laboral en América Latina. Un Análisis Comparado. Oficina Regional de la O.I.T. para América Latina y el Caribe. 1ª Edición. 2000
- La Reforma Laboral en América Latina. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Suiza. 2000.
- Panorama Laboral 2001. América Latina y el Caribe. Lima, Perú. 2001.
- Una Nueva Cultura de las Relaciones de Trabajo. Año 1, Revista de Relaciones Laborales N°1. San José, Costa Rica. Octubre de 2001.
- Los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en Centroamérica, Cuba, Haití, México, República Dominicana y Panamá. Reseña Subregional. Panamá. Noviembre 2001.
- Panamá: Trabajo Decente y Políticas de Empleo en los 90. Desafíos y Propuestas para la Nueva Década. San José, Costa Rica. 2002.

PROGRAMA DE
NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO

Informe Nacional de Desarrollo Humano.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUD. Panamá. 2002.

REVISTA
PUBLICACIONES
ARGENTINAS

Antecedentes de Legislación Social. Servicio
Internacional de Publicaciones Argentinas. 1952.

REVISTA DERECHO
LABORAL

- Cursillo sobre Derecho del Trabajo y los Funcionarios Públicos. Montevideo. 1977.

El Trabajo Como Hecho. Revista Derecho Laboral Tomo III. Fenón, Francisco. Montevideo. 1961.

- Jurisprudencia y Administración. Régimen Jurídico General de los Trabajadores y Estatutos de los Funcionarios. Revista Derecho Laboral. Tomo 58. Casanelli Muñoz, Horacio. Montevideo. 1998
- La Situación Laboral de los Funcionarios Públicos. Revista Derecho Laboral. Nº 136. Tomo XXVIII. Mario De La Cueva. Montevideo. 1989
- Trabajo de los Funcionarios Públicos: Relación Funcional y Derecho General del Trabajo. Revista de Derecho Público. Montevideo. 1977.

REVISTA FOCUS

- La Solidaridad no es una Opción. ISP. Junio. 1999.

**REVISTA INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS**

Collective Negotiations Between the State and its Officials (a Comparative essay) Revista Internacional de Ciencias Administrativas Nº 3. Jcnidt, Folhe. Bruselas. 1962.

**SERIE HISTORIA
DEL MOVIMIENTO
OBRERO**

Legislación del Trabajo en los Siglos XVI; XVII; y XXVIII: Relaciones entre la Economía; Artes y Oficios en la Nueva España. Serie Historia del Movimiento Obrero. T.Z. México. 1938.

**TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE LAS
AMERICAS**

Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. México. 1993.

**UNIVERSIDAD
LATINOAMERICANA**

DE CIENCIA Y TECNOLOGIA Aspectos Fundamentales del Derecho del Trabajo. Colección de Cuadernos Jurídicos. Vargas, Oscar V. ULACIT. Panamá. 1995.

ENTREVISTAS

AVILA, Leandro Secretario General de la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos de Panamá. FENASEP. Entrevista realizada el 20 de marzo de 2002. Panamá.

BERROCAL, Alfredo Secretario General Adjunto de la Federación Nacional de Asociaciones y Organizaciones de Servidores Públicos de Panamá. FENASEP. Entrevista realizada en abril de 2002.

GUERRA, Alberto Director General de Carrera Administrativa. DIGECA. Entrevista realizada el 28 de junio de 2002. Panamá.

LUGO, Roberto Sudirector de la Dirección de Presupuesto de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas. MEF. Entrevista realizada en julio de 2002. Panamá.

VILLARREAL, Verónica Presidenta de la Junta de Apelación y Conciliación de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA. Entrevista realizada en marzo de 2002. Panamá.

INTERNET

<file:///c:/windows/escrit-1/123-98.htm>

<http://info.jurídicas.unam.mx/naujus/gob>

<http://natex.ilo.org/scripts/natlexcgi.exe?lang=S>

<http://www.artehistoria.com/historia/contextos/1189.htm>

<http://www.artehistoria.com/historia/contextos1245.htm>

<http://www.artehistoria.com/historia/contextos270.htm>

<http://www.derp.org>

<http://www.ergos.es/usuarios/nani/indice.htm>

<http://www.ilo.org/public/spanis/suport/publ/revue/sonmaire/info.htm>

<http://www.ilo.org/public/spanish/conormes/conrec/c87.htm>

ilo.org. Base de Datos Natlex. Avertissment polviorm@ilo.org

www.bolivar.ula.ve/cgi/be-alex.exe

www.ed-dolmen.com

www.librarius.com.ar