

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
MAESTRÍA EN DESARROLLO DEL SECTOR MARÍTIMO



**PROPUESTA PARA LA ADOPCIÓN DE UN
SISTEMA DE MÉRITOS PARA LOS
EMPLEADOS DEL CANAL DE PANAMÁ**

POR
HAYDÉE MÉNDEZ ILLUECA DE ESPINO

1996

UNIVERSIDAD DE PANAMA
VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FACULTAD DE
MAESTRIA EN

ACTA DE SUSTENTACION

A partir de las 6:00 p.m. del día 27 de mayo de 1997, se realizó la sesión de sustentación de la Tesis de Maestría. A continuación se presenta la información correspondiente al estudiante, al jurado y a la calificación.

Nombre del Estudiante: Licda. Haydée Méndez Illueca de Espino 8-103-170

Grado al que aspira: Maestro en Desarrollo del Sector Marítimo con Especialización en Puertos y Canales.

TITULO DE LA TESIS: PROPUESTA PARA LA ADOPCION DE UN SISTEMA DE MERITOS PARA LOS EMPLEADOS DEL CANAL DE PANAMA.

Miembros	Calificación	
	En número	En Letra
a) PROF. Dr. Calixto Malcolm (Presidente)	<u>95</u>	<u>A</u>
b) PROF. Dr. Víctor Vega (Miembro)	<u>95</u>	<u>A</u>
c) PROF. Ing. Héctor Escoffery (Miembro)	<u>95</u>	<u>A</u>
NOTA FINAL PROMEDIO	<u>95</u>	<u>A</u>

Observaciones del jurado: El Trabajo Titulado: PROPUESTA PARA LA ADOPCION DE UN SISTEMA DE MERITOS PARA LOS EMPLEADOS DEL CANAL DE PANAMA: es el resultado del esfuerzo y dedicación de su autora que demuestra un evidente dominio del tema investigado. La exposición oral en el acto de Sustentación se efectuó con elocuencia y profundidad en sus aspectos medulares, lo que convenció al Jurado sobre el valor y méritos de la Tesis sustentada; lo que demuestra el adecuado manejo del tema sobre las Relaciones de Personal y Derecho Laboral aplicable a los Empleados del Canal. Las preguntas del Jurado Calificador las contestó con aplomo, seguridad y conocimiento del tema propuesto; razón por la cual unidas a las otras apreciaciones sobre el trabajo integral de la Tesis de Maestría el Jurado decidió calificarla por unanimidad con la Nota "A" sobresaliente.

Fecha de sustentación:

Firma de los Miembros del Jurado:

a) [Firma]
b) [Firma]
c) [Firma]

[Firma]
REPRESENTANTE DE LA VICERRECTORIA DE INVESTIGACION Y POSTGRADO
FECHA 27 de mayo, 1997

[Firma]
COORDINADOR DE LA MAESTRIA

Nota: Todas las copias deben llevar firmas originales y el original de este formulario debe remitirse a la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, la que a su vez las enviará a la Secretaría General para la debida inscripción de la calificación.

JUN 1997

Aut. del autor

1930 20

DEDICATORIA

**A mi esposo, por su apoyo,
su ayuda, y sobre todo, su paciencia**

y

**A Juan Carlos y Jorge Enrique,
nuevas lucecitas que iluminan
el camino de mi descendencia**

AGRADECIMIENTOS

**Mi agradecimiento sincero y admiración
a mis profesores miembros del jurado calificador
y a mi director ponente, por su interés y amistad.**

INDICE

	<u>Página</u>
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	v
Resumen	xii
Summary	xiii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL SISTEMA DE MÉRITOS	7
1. Planteamiento, Objetivos y Delimitación	8
2. Marco Conceptual del Sistema de Méritos en el Canal de Panamá	13
3. Evolución y fuentes normativas del Sistema de Méritos	22
4. Los principios generales del Sistema de Méritos	31
5. Las prohibiciones del Sistema de Méritos	35
6. Derechos del Empleador	42
7. Derechos y deberes de los sindicatos de los empleados federales	43
8. Prácticas laborales desleales	46

**CAPÍTULO II. AUTORIDADES Y ELEMENTOS
DEL ACTUAL SISTEMA DE MÉRITOS50**

1.	Autoridades Supervisoras, Mediadoras y de Dirimencia	51
a)	Servicio Federal de Mediación y Conciliación	51
b)	Autoridad Federal de Relaciones Laborales	54
	(i) Asesor Jurídico	57
	(ii) Panel de Impases	57
c)	La Junta de Protección del Sistema de Méritos	60
d)	La Fiscalía Especial de la Junta de Protección del Sistema de Méritos	65
e)	La Oficina de Administración de Personal	73
2.	Elementos Fundamentales del Sistema de Méritos	79
a)	La Oficina Central de Exámenes	80
b)	La Oficina de Clasificación de Puestos	90
c)	La Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo	96
d)	Código de conducta y régimen disciplinario	105
e)	Programa de evaluación del empleado y premios de incentivo	110
f)	Oficina de Administración de las leyes de Hábeas Data	112
g)	El Ombudsman	119

**CAPÍTULO III. CONCLUSIONES ACERCA DE LA LEGISLACIÓN
ACTUAL Y LA PROPUESTA124**

1.	Las Relaciones Laborales y la Misión del Canal	125
2.	El Título Constitucional sobre el Canal	132
3.	La Ley de Carrera Administrativa	139
4.	El Anteproyecto de Ley Orgánica del Canal	150
	a) Generalidades	153
	b) Los principios generales y prohibiciones del Sistema de Méritos	166
	c) Derechos y deberes del empleador, los sindicatos y los trabajadores	168
	d) Las prácticas laborales desleales y sus efectos	171
	e) Autoridades supervisoras, mediadoras y de dirimencia	172
	f) Los elementos fundamentales del Sistema de Méritos	181
5.	Temas potencialmente conflictivos	187
	a) Determinación de la nacionalidad para el derecho a empleo	187
	b) El derecho a huelga	196
	c) Salarios y beneficios económicos	203

CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA ADOPCIÓN DEL SISTEMA DE MÉRITOS EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN PANAMEÑA	210
1. La Misión del Canal de Panamá	211
2. Los Principios del Sistema de Méritos	216
3. Relaciones Laborales	219
4. La Junta de Relaciones Laborales	230
5. Los elementos fundamentales del Sistema de Méritos	237
6. Temas potencialmente conflictivos	240
a) Determinación de la nacionalidad para el derecho a empleo	240
b) El derecho a huelga	244
c) Salarios y beneficios económicos	246
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES ...	249
BIBLIOGRAFÍA	257
ANEXOS:	
1. Anteproyecto de Ley Orgánica (2 de octubre de 1996)	
2. Título constitucional sobre el Canal	
3. Ley 9 de 20 de junio de 1994 (Ley de carrera administrativa)	
4. Charter of the Labor-Management Partnership Council (Carta de la Asociación de Colaboración Obrero-Patronal)	

PROPUESTA PARA LA ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE MÉRITOS PARA LOS EMPLEADOS DEL CANAL DE PANAMÁ

Resumen

El traspaso del Canal a Panamá es el mayor reto de nuestra era republicana. Para que sea imperceptible y se logre la confianza de la comunidad marítima internacional, manteniendo la competitividad de la vía frente a otras alternativas de transporte, debemos proteger su mayor activo: su fuerza laboral. Ésta ha sido hasta la fecha una fuerza laboral motivada, bien adiestrada, adecuadamente remunerada y con una estabilidad que permite el máximo aprovechamiento de la inversión que se hace en capacitación y desarrollo, así como la memoria institucional que es tan necesaria dentro de esa compleja maquinaria que es el Canal de Panamá. Sin embargo, el aspecto laboral del Canal es uno de los temas más complejos y que mayor conocimiento requiere. El Sistema de Méritos es el elemento más importante de las relaciones obrero-patronales de la vía acuática, y es condición *sine qua non* de su servicio, del cual depende su existencia misma. Éste es un verdadero *sistema*, compuesto por varios elementos que se filtran por toda la organización y que desarrollan sus principios por medio de oficinas y procedimientos, que a su vez son supervisados por Autoridades a nivel federal de los Estados Unidos. Nuestra ley de carrera administrativa es comparable al actual sistema de méritos del Canal, y contiene algunas innovaciones que recomendamos incorporar en el nuevo Sistema propuesto. Por otro lado, consideramos que el nuevo sistema debe conservar sus frenos y contrapesos como garantía de su buen funcionamiento. En nuestras recomendaciones hacemos un esfuerzo por recoger lo mejor de ambos sistemas y procedimientos, y mencionamos los temas que consideramos deben ser contenidos en la ley, así como los que podrían formar parte del reglamento.

A PROPOSAL FOR THE ESTABLISHMENT OF A MERIT SYSTEM FOR THE PANAMA CANAL EMPLOYEES

Summary

The transfer of the Panama Canal is Panama's greatest challenge since it became a Republic. For this transition to be smooth, to keep the trust of the international shipping community, and to maintain the waterway's competitiveness versus other transportation alternatives, we must protect its biggest asset: its labor force. The Canal's labor force has always been highly motivated, well trained, and adequately compensated. It has enjoyed stability, thus enabling the Canal to make the most of its investment in training and human development, as well as allowing for an organizational memory, that is essential within the complex machinery that is the Panama Canal. However, the issue of the Canal's labor relations is one of its most complicated issues, and the one that requires the most know-how. The Merit System is the most important element of the waterway's labor relations, and a *sine qua non* condition of its service, on which the Canal's very existence depends. The Merit System is a veritable system, constituted by several elements that permeate the organization. The principles of these elements are implemented through offices and procedures, which in turn are monitored by different U.S. federal Authorities. Our administrative career law is comparable to the current Merit System of the Canal, and it contains some innovations that we suggest be incorporated in the new proposed System. On the other hand, we believe that the new system should maintain the checks and balances currently in force, to ensure full compliance with the law. In our recommendations we make an effort to incorporate the best of both systems and procedures, and we indicate the issues we believe should be contained in the Law, as well as the issues which, in our opinion, may be included in the regulations.

INTRODUCCIÓN

Consideramos que en la actualidad el tema nacional de mayor importancia es el traspaso del Canal de Panamá, y la base jurídica que necesita la República para recibirlo y garantizar que siga funcionando con igual eficacia y más eficiencia, hasta que llegue al final de su vida útil (que esperemos no sea hasta bien entrado el próximo siglo o más).

El mayor activo del Canal es su fuerza laboral, ya que "el Canal eficiente está en su gente", y sin su gente, el Canal no es más que un montón de cables enrollados y metal oxidándose. Luego vale la pena conservar esta fuerza laboral, que hasta ahora se ha mantenido muy motivada, bien adiestrada, y protegida por leyes laborales muy superiores a las que está sujeta la mayoría de la población de Estados Unidos. Esto es así, porque en los Estados Unidos los empleados públicos están más protegidos que los del sector privado, y tienen más estabilidad. En adición a este hecho, y por razones históricas que no es del caso analizar en este momento, se ha creado un régimen especial todavía más protector y beneficioso para los empleados del Canal de Panamá.

De lo anterior se desprende que, si queremos que el Canal mantenga su actual eficacia y aumente su eficiencia para que nos rinda los beneficios que por tantos años hemos esperado, tenemos que mantener el sistema de méritos para la selección del personal, las escalas salariales, el adiestramiento y la estabilidad.

Algunos sectores de opinión han manifestado que los empleados del Canal no deben tener mayores beneficios que el resto de los panameños. Sin embargo, consideramos que en vez de reducir los beneficios de los empleados del Canal, se debe elevar el nivel del resto de los trabajadores panameños, permitiendo que siga siendo motivo de orgullo trabajar en el Canal de Panamá, más aún bajo administración panameña. De lo contrario, si se desmejoran los salarios, la estabilidad y el adiestramiento, estaríamos matando la gallina de los huevos de oro, al no aprovechar al máximo nuestro principal recurso, y en el que se apoya toda nuestra economía: la explotación de nuestra posición geográfica.

Sin embargo, nuestra opinión es que el Canal no se puede mantener como un ente aislado del resto del país, apartado de las políticas de desarrollo, metas y pautas del gobierno nacional. El Canal es un elemento más del sector marítimo panameño, por lo que no es ni justo ni conveniente

que se implemente para el Canal un sistema de méritos según el modelo actual para después del año 2,000, y no se piense en la eficiencia de los demás elementos del sector marítimo. Lo ideal sería que de alguna forma se unificaran todos los elementos del sector, para que sigan las mismas políticas y tengan las mismas metas y objetivos, aún cuando guardaran su autonomía para facilitar su gestión.

El Canal es un puente del mundo. Y el Canal es su fuerza laboral. A su vez, esta fuerza laboral la podemos comparar con un puente, que se sostiene en cuatro pilastras: **El Sistema de Méritos, la Estabilidad, los Salarios y el Adiestramiento**. Sin embargo, estos cuatro elementos están tan relacionados entre sí, que podríamos decir que todos dependen del resto, y que el **SISTEMA DE MÉRITOS** es la pilastra principal, fundación o base del resto de los elementos, ya que comprende lo siguiente:

1. Reclutamiento de personas calificadas para su nombramiento.
2. Trato Justo y Equitativo
3. Igual paga por igual trabajo.
4. Eficiencia y Efectividad
5. Disciplina
6. Rendimiento Adecuado

7. Adiestramiento
8. Protección contra acciones arbitrarias y abusos de autoridad
9. Estabilidad
10. Protección contra represalias
11. Conservación del sistema de salarios y aumentos progresivos
12. Protección del derecho de los empleados a la intimidad y a la información.

Creemos que este tema es de suma importancia para el país, y que es urgente que el sector marítimo adquiriera la importancia que siempre ha debido tener para nuestra economía, ya que somos un país cuya geografía lo obliga a la vocación marítima.

Si todos los empleados del sector pudieran tener la misma estabilidad, adiestramiento y motivación que hasta ahora han tenido los empleados canaleros, se pudiera aprovechar el gran potencial de especialistas, técnicos y profesionales que muchas veces se ven desplazados del sector por razones políticas y personales, perdiéndose la inversión que la institución correspondiente ha hecho en su adiestramiento.

No debemos olvidar que el Sistema de Méritos para los empleados públicos es un mandato constitucional que no se ha cumplido hasta la fecha, y que esto sería el primer paso hacia su cumplimiento.

El diseño y ejecución de un Sistema de Méritos bajo administración panameña, adaptado y mejorado, es una tarea **indispensable** si se quiere que el Canal sea manejado con eficiencia y eficacia, y nos rinda los beneficios tan largamente esperados por nuestro pueblo. Ninguna institución que trate a sus empleados en forma injusta, sujetándolos al vaivén de la política partidista, puede tener éxito en su gestión.

Por estas razones hemos escogido este tema tan importante como objeto de nuestra investigación. Consideramos que un Sistema de Méritos adecuado es vital para una buena administración de personal, lo que es esencial para cualquier empresa. En el caso del Canal constituye una condición *sine qua non* de su servicio, del cual depende su existencia misma.

Nos proponemos describir el Sistema de Méritos del Canal; hacer una breve comparación con nuestra legislación actual y propuesta; y finalmente, recomendar cómo se debe aplicar este sistema en el contexto de la administración panameña del Canal después del año 2000.

**CAPÍTULO I. FUNDAMENTACIÓN
TEÓRICA DEL SISTEMA DE MÉRITOS**

1. **Planteamiento, Objetivos y Delimitación**

Se ha utilizado el método deductivo para esta investigación, cuyo objeto es la adopción de un Sistema de Méritos para los empleados del Canal según el modelo de los empleados públicos del gobierno de los Estados Unidos, que es el que rige en la actualidad. Es necesario adaptarlo a nuestras normas constitucionales y legales, tomando lo que consideramos bueno de nuestras leyes y conservando lo que consideramos bueno de las anglosajonas.

Para ello tendríamos que contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo funciona actualmente el Sistema de Méritos en el Canal? Cuáles son sus principios generales y prácticas prohibidas?
2. ¿Qué disposiciones entran en conflicto con las leyes laborales de la República?
3. ¿Qué modificaciones tendrían que hacerse para que el Sistema funcione y se adapte a la idiosincrasia y las leyes de nuestro país?
4. ¿En qué forma se debe crear y supervisar el Sistema?

5. ¿Qué organismo se encargaría de sancionar el incumplimiento del Sistema?
6. ¿Cuáles son algunas de las normas de nuestra legislación laboral que deben incorporarse al nuevo Sistema de Méritos del Canal de Panamá que comenzará a regir al mediodía del 31 de diciembre de 1999?
7. ¿Cuáles normas del actual Sistema de Méritos deben conservarse?
8. ¿Cuáles normas del actual Sistema de Méritos deben modificarse para adecuarse a los tiempos y a la experiencia?
9. ¿Cuáles normas del actual sistema de Méritos deben ser incorporadas a nuestra legislación laboral?

Para contestar estas interrogantes debemos establecer los siguientes objetivos generales, específicos y operacionales:

Generales:

- I. Analizar los diferentes cuerpos normativos estadounidenses que contienen el Sistema de Méritos, para identificar sus elementos esenciales.
- II. Identificar las normas que permitan la conformación óptima de un Sistema de Méritos para el Canal y para los demás elementos del Sector Marítimo gubernamental, para luego recomendar cuáles deben incluirse en la Ley Orgánica del Canal de Panamá y cuáles deben estar contenidas en los reglamentos que debe desarrollar la Junta Directiva del Canal de Panamá por mandato constitucional, para que garanticen igual eficacia y mayor eficiencia que la existente en el Canal de Panamá a la fecha.

Específicos:

- I. **Recopilar y traducir** al español las normas generales existentes sobre el sistema de méritos que rigen el reclutamiento, la selección, evaluación y disciplina de la fuerza laboral del Canal.
- II. **Investigar** qué normas generales y específicas no están funcionando debidamente y por qué.

- III. **Revisar y adaptar** las reglas que no han funcionado, que no garanticen los principios fundamentales del sistema, que no sean cónsonas con nuestra idiosincrasia o que sean contradictorias a nuestro ordenamiento jurídico.
- IV. Con base en las normas actuales que rigen el sistema de méritos en el Canal de Panamá, **aportar recomendaciones generales y específicas** para crear un instrumento jurídico que garantice el funcionamiento continuado del Canal de Panamá a partir del año 2,000.
- V. **Recomendar la creación de las instituciones necesarias** para aumentar la estabilidad laboral del empleado del sector marítimo nacional y aprovechar al máximo la inversión en capacitación y adiestramiento de los empleados del sector.

Operacionales:

- I. Entrevistar a los representantes sindicales, gerentes, Director de personal, y el personal encargado de relaciones obrero-patronales, acciones adversas, y medidas disciplinarias, para determinar cuáles son las quejas más comunes y las fallas más evidentes del sistema de méritos que rige el Canal en la actualidad.

- II. **Decidir** cuál debe ser la estructura funcional más adecuada para el reclutamiento, selección previa, asignación de puntaje, evaluaciones periódicas, incentivos, ascensos, disciplina, protección contra represalias y abuso de autoridad en contra de los empleados.
- III. **Recomendar** cómo va a ejecutarse, en la práctica, el sistema de méritos: quién lo va a aplicar, qué oficinas deben crearse, cómo se van a implementar los exámenes, y quién impartirá la capacitación del personal que lo va a aplicar, así como la creación de la entidad que se encargaría de supervisar el sistema y el organismo que se encargaría de sancionar su incumplimiento.

El tema se limitaría a los empleados del Canal de Panamá, sin perjuicio de que este modelo luego se use para la implementación del sistema en el resto del sector marítimo, y en todos los otros sectores gubernamentales.

La ejecución del estudio sería a partir del 31 de diciembre de 1999 a medio día, cuando el Canal pase a manos del gobierno de la República de Panamá. Para esa fecha la reglamentación debe estar aprobada como ley de la República, después de haber sido debidamente consultada, debatida y dada a conocer a los grupos interesados y personas expertas en el tema.

2. Marco Conceptual del Sistema de Méritos en el Canal de Panamá.

En forma abreviada, consideramos que el Sistema de Méritos es:

Un conjunto de normas que determinan el procedimiento para el reclutamiento, asignación de puntaje, selección para nombramientos y ascensos, incentivos, evaluación, disciplina y protección de los derechos de los empleados.

Cuando se piensa en un Sistema de Méritos, lo primero que viene a la mente es un puntaje que se da a cada candidato a empleo, para luego hacer la selección del mejor para un cargo en particular. Sin embargo, esto no es más que un solo aspecto del mismo: reclutamiento y selección de candidatos, tanto para empleo como para ascensos a lo interno de la organización. El Sistema de Méritos es mucho más que eso. Es un verdadero *Sistema*, como su nombre lo indica, compuesto por varios componentes que se infiltran por toda la organización y que desarrollan sus principios de equidad en la administración del personal y la regla de oro: *No hagas a otro lo que no te gustaría que te hicieran a ti*. Es una forma de pensar y de tratar a los empleados y aspirantes a empleo con equidad y

justicia, a la vez que se les exige comportarse según las reglas. Este sistema de equidad, justicia y seguridad jurídica redundará en beneficio y economía para toda la organización, ya que con la estabilidad resultante para los empleados se garantiza la memoria institucional, que es tan importante para el Canal (único en muchos aspectos), y se aprovecha al máximo la inversión hecha en adiestramiento. Es importante mencionar que este Sistema implica la creación de varias oficinas, en reemplazo de instituciones existentes, que administren los diferentes aspectos del mismo y de una Junta Supervisora, como veremos más adelante.

A continuación presentamos un glosario de términos y conceptos desarrollados a lo largo de este trabajo de investigación.

POLÍTICA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO:

Es la política de la Comisión del Canal de prohibir la discriminación en el empleo por razón de raza, color, religión, sexo, origen, edad, impedimento físico o mental; y convertir en realidad la igualdad de oportunidades de empleo por medio de un programa continuo de políticas y prácticas de personal.

RECLUTAMIENTO:

Las medidas tendientes a atraer a los solicitantes mejor calificados del mercado de trabajo e interesarles en acercarse a una de las oficinas del Sector Marítimo y llenar una solicitud de trabajo. Esto se hace por medio de anuncios al público de que se aceptan solicitudes de una clasificación específica de ocupación a todos los niveles salariales posibles dentro de esa ocupación (por ejemplo, Oficinista Mecnógrafo(a) NM-1 hasta NM-5).

PUNTUACIÓN:

La puntuación por méritos se calcula con base en la calificación que el solicitante obtenga en la prueba escrita y la evaluación de la experiencia, educación y adiestramiento. La calificación mínima para aprobar los exámenes escritos es 70 sobre 100, y se le asigna una puntuación a cada año de experiencia, educación y adiestramiento.

SELECCIÓN Y NOMBRAMIENTO:

La selección se hace con base en los tres o diez candidatos de más alta puntuación. Se hace un áudito posterior de los nombramientos para verificar que el nombramiento ha sido plenamente justificado con base en los méritos del candidato.

MEDIDA DISCIPLINARIA:

Según la política existente de la Comisión del Canal de Panamá, la intención de las medidas disciplinarias es promover los mejores intereses del servicio, poniendo en práctica normas razonables de efectividad, eficiencia y buena conducta para todos los empleados. Se deben usar con el propósito exclusivo de corregir a aquellos empleados cuya conducta se aparte de tales normas. Los funcionarios responsables de tomar las medidas disciplinarias correctivas necesarias para los propósitos enunciados, deben seguir los procedimientos establecidos y deben basarse en la norma de "causa justa" que se define a continuación.

Para que exista una "Causa Justa" deben darse dos condiciones.

La primera es que deben existir pruebas de que el acusado cometió una falta que amerita una medida disciplinaria. La segunda es que la sanción debe ser proporcional y apropiada a la falta cometida.

La medida disciplinaria puede ser de dos tipos: informal y formal. Sólo una medida disciplinaria formal puede ser objeto de queja.

(a) **Medida Disciplinaria Informal:** Se limita a una amonestación verbal. Se considera un asunto personal y confidencial entre el empleado y

su supervisor, y su intención es corregir una deficiencia en la conducta o desempeño del trabajo, sin recurrir a una medida formal. Normalmente no se aplica una medida informal y una formal por la misma falta, salvo que al examinar las circunstancias del incidente y el historial del empleado, se determine que se justifica una medida más severa.

(b) **Medida Disciplinaria Formal:** Consisten en cartas de reprimenda y suspensiones del trabajo sin sueldo por catorce (14) días calendario o menos.

MEDIDA ADVERSA:

Una medida adversa se define como:

- (1) Destitución
- (2) Suspensión del trabajo sin sueldo por más de 14 días calendario.
- (3) Reducción de grado o sueldo, y
- (4) Licencia impuesta sin sueldo por 30 días calendario o menos.
(Por circunstancias imprevistas, tales como daño del equipo, caso fortuito, fuerza mayor, o casos de urgencia que requieran la disminución inmediata de actividades.)

SECTOR MARÍTIMO GUBERNAMENTAL:

1. Canal de Panamá

2. Autoridad Portuaria Nacional
3. Dirección de Consular y Naves (Marina Mercante)
4. Formación Náutica
5. Dirección de Recursos Marinos
6. Servicio Marítimo Nacional

ESTABILIDAD:

La estabilidad no es más que la conservación del empleo mientras dure la buena conducta del empleado. Sin embargo, es necesario diferenciar entre estabilidad absoluta y relativa:

(a) **Estabilidad Absoluta:** Constituye una característica del empleo público, donde (teóricamente) el funcionario de jerarquía superior no puede destituir al personal sino en los casos expresamente previstos por la ley. Esta, a su vez, se preocupa de garantizar la continuidad de los servicios y de las funciones de los trabajadores, por considerarla un factor de su eficiencia. Se excluyen los funcionarios que ocupan puestos políticos y de elección, y un número muy reducido de colaboradores inmediatos (conductor, secretaria).

(b) **Estabilidad Relativa:** En Panamá existe la estabilidad relativa en la empresa privada, en virtud de la cual la prohibición de despido sin causa justificada resulta atenuada por los artículos 225 a 229 del Código de

Trabajo de 1972 cuando se dispone que en el supuesto de despido injustificado el empleador debe pagar una determinada indemnización.

EFICACIA:

El logro de los objetivos propuestos.

EFICIENCIA:

Obtención de los fines con la cantidad mínima de recursos.

HÁBEAS DATA:

Es una de las garantías constitucionales más modernas, aunque se la denomine mitad en latín y mitad en inglés. Su nombre se ha tomado parcialmente del antiguo instituto del hábeas corpus, en el cual el primer vocablo significa "conserva o guarda tu...", y del inglés "data", sustantivo plural que significa "información o datos". En síntesis, en una traducción literal sería "conserva o guarda tus datos".

Según Ekmekdjian y Pizzolo (Hábeas Data, El derecho a la intimidad frente a la revolución informática), la acción de *hábeas data* se define como:

"El derecho que asiste a toda persona---identificada o identificable---a solicitar judicialmente la exhibición de los registros públicos o privados en los cuales están incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud; a requerir la rectificación, la supresión de datos inexactos u obsoletos o que impliquen discriminación. Esta herramienta tiende a proteger a la persona

contra calificaciones sospechosas en los registros estatales (aunque también pueden serlo privados), en este caso los expedientes de personal y la documentación relativa a la selección por concurso de méritos, que---sin darle derecho de contradecirlas---pueden llegar a perjudicarlo de cualquier modo. Su reconocimiento supone una condición del funcionamiento del propio sistema democrático, es decir, se trata de una garantía básica para cualquier comunidad de ciudadanos libres e iguales."

El derecho a la intimidad está garantizado por el artículo 29 de nuestra Constitución Política, aunque no ha sido reglamentado específicamente por ley ni reglamento en el campo laboral:

"Artículo 29: La correspondencia y demás documentos privados son inviolables y no pueden ser ocupados o examinados sino por disposición de autoridad competente, para fines específicos y mediante formalidades legales. En todo caso se guardará reserva sobre los asuntos ajenos al objeto de la ocupación o del examen.

Igualmente, las comunicaciones telefónicas privadas son inviolables y no podrán ser interceptadas. El registro de papeles se practicará siempre en presencia del interesado o de una persona de su familia o en su defecto, de dos vecinos honorables del mismo lugar."

IMPASSE:

Voz francesa, pronunciada "impás", que ha sido incorporada al idioma inglés, aunque todavía no ha sido aceptada por la Real Academia Española. En francés es el sustantivo de *impasable*, y significa estancamiento o situación que no tiene solución ni escapatoria. En la materia que nos ocupa, se llega a un *impasse* o estancamiento cuando las dos partes de un conflicto laboral, los trabajadores y el empleador, no pueden ponerse de acuerdo y deben recurrir a un tercero para pasar a la siguiente etapa de resolución.

3. Evolución y fuentes normativas del Sistema de Méritos

Por ser un verdadero sistema de administración de personal, el Sistema de Méritos del Gobierno de los Estados Unidos no está contenido en un solo reglamento ni ley, sino que se desprende de principios y garantías constitucionales, de principios generales del Derecho en cuanto a equidad y justicia, así como de los "Civil Rights" (Derechos Civiles o Individuales), y recorre toda la jerarquía legislativa del Derecho Anglosajón estadounidense, desde los códigos federales, leyes formales, proclamaciones y "órdenes ejecutivas", jurisprudencia (precedentes) de la Corte Suprema de Justicia y otros tribunales federales, hasta las políticas específicas de personal de cada dependencia gubernamental. A veces está duplicado en dos reglamentos o leyes diferentes, aunque en la actualidad se lleva a cabo un esfuerzo por organizar y simplificar las leyes aplicables al personal federal. Incluso se menciona en forma indirecta en la última declaración de la misión de la Comisión del Canal de Panamá:

"The mission of the Panama Canal Commission is to insure the safe and efficient operation of the Canal; take all appropriate steps to have a smooth transition to Panamanian control of the Canal on December 31, 1999; continue to maintain and improve the waterway to assure its value to Panama as well as

to maritime and trade interests of the world shipping community well into the next century; and encourage personnel practices which will foster a high level of morale within the Canal organization."

El Mérito es un concepto que nació con los Estados Unidos, y que representa el desarrollo de ese país como una sociedad. Desde 1814 los cirujanos que querían alistarse en el Ejército de los Estados Unidos debían pasar exámenes prácticos para determinar sus calificaciones e idoneidad. En 1818-19 se iniciaron los exámenes de admisión para entrar a las academias militares del país, y ya en 1854 el Departamento del Tesoro exigía que los candidatos a cargos de contabilidad fueran examinados. En 1883 se promulgó la ley Pendleton (*Pendleton Act*), que aunque no mencionaba expresamente los principios del Sistema de Méritos para los empleados gubernamentales, exigía que su selección se basara en exámenes, para protegerlos de la coerción política.

Ya en el siglo veinte (cuando la vida se torna más compleja en todos los sentidos), en la década de 1930 el Gobierno Federal comienza a condicionar los subsidios a los Estados al establecimiento de requisitos de mérito por parte de los mismos para el empleo público (por medio de la Administración del Seguro Social). En la década de 1970 la Ley de Personal

Intergubernamental (*Intergovernmental Personnel Act*) establece seis principios del Sistema de Méritos en su "Declaración de Política".

Por último, se promulga en 1978 el *Civil Service Reform Act* o la Ley de Reforma al Servicio Civil, que establece la Junta de Protección del Sistema de Méritos. A partir de esta ley el Sistema de Méritos comienza a tomar la actual definición y configuración dentro de la Administración de Personal del Gobierno Federal de los Estados Unidos.

A continuación presentamos una breve cronología del desarrollo del Sistema de Méritos, y por ende de las relaciones obrero-patronales en el gobierno federal de los Estados Unidos:

1883: **La ley Pendleton** es aprobada por el Congreso de los Estados Unidos. Conocida como la Ley del Servicio Civil, o "Civil Service Act", esta ley es de gran importancia para el tema que nos incumbe, ya que establece que los salarios, la jornada de trabajo y otras condiciones de trabajo de los empleados federales sólo podían ser determinadas por el Congreso de los Estados Unidos.

- 1902: El Presidente Theodore Roosevelt emite la primera "gag rule" (regla mordaza), que limita las actividades legislativas de todos los empleados federales.
- 1912: **La Ley Lloyd-LaFollette** es aprobada. Esta ley le concede tres derechos básicos a los trabajadores federales del gobierno de los Estados Unidos: el derecho a formar un sindicato, siempre que el mismo no reclamase el derecho a huelga; el derecho de presentar peticiones al Congreso o de testificar sin miedo a represalias; y el derecho a recibir por escrito los motivos por los cuales se proponía su despido o la terminación de la relación laboral.
- 1935: **La Ley Wagner** es aprobada por el Congreso, que contiene normas laborales innovadoras para los trabajadores de la empresa privada, no así de los trabajadores del sector federal, que fueron excluidos de la misma.
- 1939: Se aprueba la **Ley Hatch**, que prohibía que los empleados federales utilizaran su cargo o autoridad para tomar parte activa en las campañas políticas, expresamente en la actividad política partidista.

- 1947: Se aprueba la **Ley Taft-Hartley**, que limitaba algunos derechos otorgados a los trabajadores del sector privado por la ley Wagner, y le niega expresamente el derecho a huelga a los trabajadores del sector público federal, estableciendo penas substanciales para los infractores.
- 1955: Se modifica la ley Taft-Hartley para aumentar la pena a todo trabajador federal, y se incluye la ley en el código que regía a los trabajadores federales.
- 1961: El Presidente John F. Kennedy nombra una comisión ad hoc sobre relaciones laborales para que recomiende un programa de relaciones laborales para empleados federales.
- 1962: El Presidente Kennedy promulga el Decreto Ejecutivo ("Executive Order") No. 10988, que por primera vez obliga a las dependencias federales a reconocer y negociar con los sindicatos formados por empleados federales.
- Década de los 60: Los presidentes Lyndon Johnson y Richard Nixon nombraron comités especiales para revisar el Decreto Ejecutivo 10988 y recomendar modificaciones al mismo.

1969: El Presidente Nixon promulga el Decreto Ejecutivo 11491, que conservaba los conceptos claves del Decreto de Kennedy y hacía un número de modificaciones importantes, a saber:

- * La creación del Consejo Federal de Relaciones Laborales, con el objeto de administrar el Decreto.
- * La creación del Consejo Federal de Impases, con el objeto de facilitar la resolución de impases en las negociaciones colectivas.
- * La creación del Servicio Federal de Mediación y Conciliación, con el objeto de mediar en las disputas laborales.

El decreto de Nixon también dispone que se podía negociar el arbitraje obligatorio y la deducción automática de la cuota sindical, y establecía el procedimiento para resolver las disputas que surgieran de las prácticas laborales desleales.

Como resultado de los cambios de la década de los años 60, los sindicatos de trabajadores federales tomaron fuerza y aumentaron en tamaño. En 1963, un año después del Decreto Ejecutivo No. 10988 de Kennedy, había menos de 180,000 trabajadores federales organizados en sindicatos. Para 1981, había 1.2 millones de trabajadores sindicalizados. Con estos

decretos ejecutivos, todos los procedimientos mencionados y los beneficios otorgados a los trabajadores estaban sujetos al capricho del ocupante de turno de la Casa Blanca, y podían ser modificados de un plumazo.

1978: El Presidente Jimmy Carter sanciona la Ley Pública 95-4544, conocida como la "Ley de Reforma al Servicio Civil". El título VII estatuye por primera vez un programa de relaciones obrero-patronales para el sector federal en una ley.

Anterior a esta ley, la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos servía de abogado defensor, fiscal, juez y jurado en las apelaciones presentadas por los trabajadores y en las disputas laborales. La Ley de Reforma al Servicio Civil separó estas funciones creando varios nuevos cuerpos colegiados:

La Oficina de Administración de Personal

La Junta de Protección del Sistema de Méritos

La Autoridad Federal de Relaciones Laborales

1993: El Presidente Clinton establece el *Partnership Council*, o Consejo de Cooperación Obrero-Patronal por medio de la Orden Ejecutiva No. 12871 del 1º de octubre de 1993, modificada por la Orden Ejecutiva 12983 del 21 de diciembre de 1995. El

propósito de este Consejo es convertirse en un foro para que empleador y trabajadores trabajen en conjunto para lograr que el objetivo común de "crear un gobierno que funcione mejor y cueste menos" en una realidad para la Comisión del Canal: una organización canalera que sea más eficiente, más eficaz y brinde el mejor servicio posible a sus clientes. Dentro de este contexto, el Consejo también se convierte en un medio de mejorar la satisfacción en el trabajo, la moral y las condiciones de empleo de los empleados de la Comisión.

1993: Se modifica la **Ley Hatch** para permitirle a los empleados federales la oportunidad de participar en el proceso político en forma más completa.

Y a pesar de esto, en abril de 1994, el entonces Administrador del Canal de Panamá, Gilberto Guardia, prohibió a los empleados panameños del Canal, so pena de despido inmediato, lanzarse a candidatos para puestos de elección y participar en la política partidista panameña *fuera de horas hábiles*.

Para el Canal de Panamá los diferentes aspectos del Sistema de Méritos están contenidos en distintos cuerpos normativos, algunos de los cuales se enumeran a continuación:

- (1) Título 35 del Código de Reglamentos Federales (35 CFR) sobre el Canal de Panamá, Secciones 251 y 253.
- (2) El Manual de Personal del Canal de Panamá.
- (3) El Manual de Personal Federal (ya obsoleto, pero que sirve de guía).
- (4) La Ley Pública 96-70
- (5) Artículo X del Tratado Torrijos-Carter
- (6) Órdenes Ejecutivas del Presidente de los Estados Unidos.
- (7) Título VII del *Civil Rights Act* de 1991 (Ley de Derechos Civiles).
- (8) Jurisprudencia de 1993 de la Corte Suprema de Justicia sobre ambiente hostil de trabajo.
- (9) Precedente Baker & McKensie, California, sobre hostigamiento sexual.
- (10) Título 29, Sección 1606.25 del Código de Reglamentos Federales que prohíbe el nombramiento de extranjeros a cargos federales.
- (11) El Título 7 del *Civil Rights Act* de 1964
- (12) Las disposiciones del Título 29 del Código de Reglamentos Federales sobre el trato a discapacitados o impedidos.

- (13) Políticas del Administrador del Canal a nivel de toda la dependencia sobre acoso sexual y otros temas relacionados con el Sistema de Méritos.
- (14) Ordenes Ejecutivas sobre diferentes aspectos del Sistema de Méritos.
- (15) Título 5 del Código de Reglamentos Federales, Secciones 2301 y 2302.

4. Los principios generales del Sistema de Méritos

Estos principios son la columna vertebral del sistema de personal del sector público federal de los Estados Unidos. Por mandato de la ley, los principios del Sistema de Méritos deben regir la administración del personal de todas las dependencias del Ejecutivo, la Oficina Administrativa de los tribunales de los Estados Unidos y la Imprenta del gobierno de los Estados Unidos:

“La administración del personal debe basarse en los principios del sistema de méritos y debe comprenderlos.”

Estos principios, enunciados y bien definidos en el Título 5 del Código de Reglamentos Federales, Secciones 2301 y 2302, son la clave del éxito de la misión de la institución; constituyen un marco para el comportamiento

responsable y racional de empleados y gerentes; son una medida razonable de confianza para los supervisores y el público en general; y son un ancla en un mar de intereses en conflicto.

En realidad, los "principios" del Sistema de Méritos son los mismos principios tradicionales o valores de la sociedad, o derechos básicos del ser humano, como el derecho a igualdad en cuanto a oportunidades de empleo, igual paga por igual trabajo, derecho a no ser discriminado, imparcialidad, justicia, integridad, y seguridad jurídica. Sin embargo, por esta misma seguridad jurídica, se han enunciado expresamente en la ley, y se han reglamentado y desarrollado minuciosamente en cada uno de sus aspectos, como veremos a medida que avanzamos en el desarrollo del tema.

Veamos entonces cuáles son estos principios:

I. LOS EMPLEADOS DEBEN RECLUTARSE DE LAS FUENTES CORRESPONDIENTES, Y DE TODOS LOS SECTORES DE LA SOCIEDAD.

Sólo deben reclutarse personas calificadas, de las fuentes correspondientes, con miras a que la fuerza laboral esté compuesta por todos los segmentos de la sociedad. La selección y los ascensos deben determinarse exclusivamente con base en la habilidad relativa de cada

persona, sus conocimientos, habilidades, y una competencia justa y abierta, que garantice igual oportunidad para todos.

II. IGUAL TRATO PARA TODOS.

Todos los empleados y aspirantes a empleo deben recibir un trato justo y equitativo en todos los aspectos de la administración de personal, sin considerar su afiliación política, raza, color, religión, origen nacional (no se refiere a ciudadanía, sino al país de origen de sus antepasados), sexo, estado civil, edad o impedimento físico o mental, con el debido respeto por su intimidad y garantías constitucionales.

III. A IGUAL TRABAJO, IGUAL PAGA.

Se debe dar igual remuneración por trabajo de igual valor, tomando en cuenta los salarios de los trabajadores de la empresa privada a nivel nacional y local, y debe reconocerse la excelencia en el desempeño del trabajo por medio de incentivos, bonificaciones y reconocimiento.

IV. EL SERVIDOR PÚBLICO DEBE CUMPLIR CON LAS NORMAS DE ÉTICA.

Todos los empleados del sector público federal están obligados a mantener un alto nivel de integridad, conducta y consideración por el interés público.

V. EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL

La fuerza laboral del gobierno federal debe utilizarse en forma eficiente y eficaz.

VI. SE EXIGE UN DESEMPEÑO SUFICIENTE

Los empleados no serán destituidos si mantienen un desempeño suficiente. El desempeño deficiente debe ser corregido, y los empleados que no pueden o no quieren mejorar su desempeño deben ser destituidos.

VII. EDUCACIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Los trabajadores deben recibir educación y adiestramiento siempre que dicha capacitación traiga como resultado un mejor desempeño de la persona y de la institución.

VIII. PROTECCIÓN CONTRA LA ARBITRARIEDAD, EL FAVORITISMO Y EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS

(A) Los empleados deben ser protegidos contra toda acción arbitraria, el favoritismo personal, o la coerción con propósitos de política partidista.

(B) Se prohíbe a los empleados usar su autoridad oficial o influencia para interferir o afectar el resultado de una selección.

IX. PROTECCIÓN CONTRA REPRESALIAS

Los empleados deben ser protegidos de las represalias por divulgar información lícita que razonablemente consideren indicio de:

- (A) Infracción de una ley, regla o reglamento.
- (B) Malversación o despilfarro de dineros públicos, abuso de autoridad o peligro substancial y específico para la salud o la seguridad pública.

El Jefe del Ejecutivo y los jefes de toda entidad gubernamental están obligados a tomar toda acción para garantizar que la administración del personal se base en estos principios, lo que incluye la emisión de las reglas, reglamentos u órdenes correspondientes.

5. Las prohibiciones del Sistema de Méritos

Las prácticas prohibidas podrían describirse como los principios del Sistema de Méritos en negativo, constituyen todos los actos que violan las leyes, reglamentos, o normas acerca de los principios, y deben aplicarse en conjunto con los mismos. Están contenidas en el *Civil Service Reform Act* de 1978 (Ley de Reformas al Servicio Civil). Están dirigidas a:

- * El director de cada dependencia o institución, quien tiene la responsabilidad de impedir las.
- * Las personas con autoridad para recomendar o ejecutar medidas de administración de personal.
- * Las personas que podrían infringir una ley, norma o reglamento acerca de los principios del sistema de méritos por acción u omisión.

Para efectos de estas prohibiciones, se señalan las siguientes definiciones terminológicas:

(A) Medida de personal: puede ser

- (1) un nombramiento;
- (2) un ascenso;
- (3) una medida disciplinaria o correctiva
- (4) una asignación de funciones, traslado o reasignación a funciones

anteriores;

- (5) un reintegro;
- (6) una restauración;
- (7) contratar a un ex-empleado
- (8) evaluación del desempeño

(9) una decisión acerca del salario, los beneficios, o aprobación de la capacitación, si se puede considerar razonablemente que la misma puede llevar a un nombramiento, ascenso o evaluación del desempeño; y

(10) cualquier otro cambio significativo en las funciones o responsabilidades que no concuerde con el salario o el nivel del puesto ocupado.

(B) Un puesto cubierto por el Sistema de Méritos es cualquier puesto sometido a concurso de méritos, de lo que se excluyen los puestos confidenciales, empleados que determinan y elaboran políticas, así como cualquier otro puesto que, a criterio del Presidente, debe ser excluido por razones de buena administración de personal.

(C) Dependencia gubernamental es cualquier dependencia del Ejecutivo de los Estados Unidos, pero no incluye las corporaciones gubernamentales, ni la Contraloría General, ni el FBI, CIA, Agencia de Inteligencia de Defensa, Agencia de Seguridad Nacional, ni cualquier otra institución cuya función principal sea la inteligencia o contrainteligencia extranjera.

A continuación presentamos las prácticas prohibidas de personal, tal como están enumeradas taxativamente en la ley. Ningún empleado que esté

autorizado para tomar o aprobar una medida de personal, o para ordenar a otro que la tome, debe utilizar su autoridad para ninguna de las siguientes cosas:

- I. Discriminar por raza, color, religión, sexo, origen nacional, edad, impedimento físico o mental, estado civil o afiliación política.
- II. Solicitar o considerar una recomendación o declaración verbal o por escrito, respecto a una persona que solicite o esté siendo considerada para una medida de personal, salvo que dicha recomendación o declaración se base en el conocimiento personal de la persona o en constancias aportadas por la misma, y que consistan en:
 - (a) una evaluación del desempeño en el trabajo, habilidad, aptitud o calificaciones generales de dicha persona; o
 - (b) una evaluación de la moral, la lealtad o de la idoneidad de dicha persona.
- III. Obligar a los empleados a participar en actividades políticas (lo que incluye contribuciones o servicios de naturaleza política).

Tomar cualquier medida en contra de un empleado o un aspirante a empleo como represalia por negarse a participar en dichas actividades políticas.

- IV. Obstaculizar en forma intencional o impedir por medio de engaño que una persona ejerza su derecho a competir por un empleo;
- V. Ejercer influencia sobre una persona para que no compita por un puesto, con el propósito de mejorar o reducir las posibilidades de empleo de otro;
- VI. Dar ventaja o preferencia no autorizada por ley, norma o reglamento, a determinado candidato a empleo, con el propósito de incrementar o reducir las posibilidades de empleo de una persona en particular.
- VII. Nombrar, emplear, ascender, avanzar o abogar por que se nombre, emplee, ascienda o avance a una persona dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, si el puesto está localizado en la organización donde la persona trabaja como servidor público, o es un puesto sobre el cual

dicho empleado ejerce jurisdicción o mando por razón de su cargo.

VIII. Tomar o dejar de tomar una medida de personal respecto a un empleado o candidato a empleo, en represalia por lo siguiente:

(a) Denunciar cualquier acto que el empleado o solicitante de empleo considere razonablemente que es indicio de---

(i) infracción de una ley, norma o reglamento, o

(ii) malversación, despilfarro de dineros públicos, extralimitación de funciones o que constituye un peligro específico y substancial a la salud o la seguridad pública.

IX. Tomar o dejar de tomar una medida de personal en contra de un empleado o aspirante a empleo como represalia por haber ejercido un derecho de apelación que le corresponde por ley, norma o reglamento.

X. Discriminar en contra de un empleado o aspirante a empleo con base en una conducta que no afecte adversamente el desempeño en el trabajo de dicho empleado o aspirante a empleo, ni el

desempeño de otros. No obstante, se podrá tomar en cuenta, al determinar si el empleado o aspirante a empleo es apto o idóneo, el hecho de que haya sido encontrado culpable y condenado por delito doloso.

- XI. **Infringir por acción u omisión las reglas, normas o leyes del sistema de méritos.**

(Esta última prohibición recoge todas las anteriores).

Ahora bien, como todos sabemos, no basta con enunciar principios, prohibir prácticas violatorias de los mismos, y reglamentar cada uno de sus aspectos minuciosamente. Además, hay que establecer algún tipo de control y supervisión de todo el sistema, de manera que los empleados que consideren que han sido víctimas de una violación al Sistema de Méritos tengan una autoridad donde puedan acudir para la protección de sus derechos. En el próximo capítulo veremos cuáles son estas Autoridades y sus funciones.

6. Los derechos del empleador.

En cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia en la administración del personal, la ley estipula con toda claridad cuáles son los derechos del empleador:

- (1) Determinar la misión, el presupuesto, la organización, el número de empleados y las prácticas internas de seguridad de la dependencia.
- (2) Nombrar, asignar, dirigir, despedir y retener a los empleados de la dependencia, así como suspender, destituir, reducir el grado o el salario de los empleados, y tomar otras medidas disciplinarias en contra de sus empleados.
- (3) Asignar trabajo, tomar decisiones con respecto a la contratación de empresas privadas, y determinar el personal con el cual funcionará la dependencia.
- (4) Con respecto al nombramiento de personas, hacer la selección de aspirantes con base en:
 - (a) listas de candidatos certificados y debidamente clasificados para ser nombrados o ascendidos; o
 - (b) de cualquier otra fuente adecuada.

- (5) Tomar las medidas que sean necesarias para llevar a cabo la misión de la institución cuando ocurra una emergencia.

No obstante, no se prohíbe la negociación de:

- A discreción de la dependencia, el número, tipo y grados de empleados o puestos asignados a una subdivisión de la organización, un proyecto de trabajo o turno de servicio; así como la tecnología, los métodos y medios de llevar a cabo el trabajo.
- Los procedimientos que la gerencia de la institución seguirá al ejercer cualquier facultad concedida por la ley.
- Medidas destinadas a paliar los efectos adversos que el ejercicio de cualquier facultad concedida por la ley a la gerencia tenga sobre los empleados.

7. Los derechos y deberes de los sindicatos de los empleados federales.

La ley también estipula con toda claridad los derechos y deberes de los sindicatos, una vez que el sindicato haya sido reconocido como **representante exclusivo** de los trabajadores de una "unidad" o grupo afín de

trabajadores con derecho a negociar una convención colectiva. El concepto de representante exclusivo surge de la necesidad de que sólo dos partes pongan de acuerdo, y evita que otros grupos dentro de la organización, como asociaciones y clubes de empleados, se conviertan en grupos de presión y conflicto laboral.

Como representante exclusivo, el sindicato reconocido por la institución tiene el deber de representar los intereses de todos los empleados de la unidad sin discriminar por ninguna razón, y aunque el empleado no pague cuotas. No obstante, los empleados pueden hacerse representar por un abogado u otro representante que no sea el sindicato en la presentación de una queja o apelación.

Tanto el sindicato como la institución tienen el deber de negociar de buena fe con el propósito de llegar a un acuerdo colectivo negociado, y pueden recurrir a cualquier técnica de negociación permitida por la ley.

El sindicato tiene derecho a estar presente en cualquier reunión de representantes del empleador con uno o más empleados de la unidad negociadora acerca de una queja, política o práctica de personal o cualquier otra condición general de empleo. También durante la investigación de un empleado por parte del empleador si el empleado tiene razón para creer que

dicha investigación podría resultar en una medida disciplinaria en contra del empleado, y siempre que el empleado así lo solicite. La dependencia debe informar de estos derechos a todos sus empleados por lo menos una vez al año.

Los sindicatos tienen derecho a negociar los salarios *siempre que estos no estén estipulados por ley*; a que se les facilite cualquier información que sea necesaria para la negociación de los temas que son permitidos negociar; y a que se ponga por escrito cualquier acuerdo a que lleguen las partes, así como a que se tomen los pasos necesarios para implementar dicho acuerdo.

Otro derecho que tiene el sindicato es a que la institución convenga en reunirse a negociar a horas razonables y lugares convenientes con la frecuencia que sea necesaria, y evitar demoras innecesarias.

El acuerdo colectivo queda sujeto a la aprobación de la más alta autoridad de la dependencia. Si dicha autoridad no aprueba el acuerdo dentro de 30 días a partir de la fecha del acuerdo, la convención colectiva se ejecuta si no es contraria a la ley, y será de obligatorio cumplimiento para la institución y el sindicato. Las convenciones colectivas de una localidad que estén sujetas a otro acuerdo nacional o de más alto nivel se aprueban

conforme a los procedimientos del convenio principal, y a falta de estos, según los reglamentos de la dependencia local.

8. Prácticas laborales desleales.

Las siguientes se consideran prácticas laborales desleales por parte de la dependencia:

- (1) Interferir, reprimir o coaccionar a un empleado en el ejercicio de uno de sus derechos.
- (2) Alentar o desalentar a un empleado a pertenecer a un sindicato mediante la discriminación con respecto al nombramiento, antigüedad, ascenso u otras condiciones de empleo.
- (3) Patrocinar, controlar o asistir en cualquier otra forma a un sindicato, con excepción de proveerle, a solicitud, los servicios y facilidades acostumbrados si dichos servicios y facilidades se dan por igual a otros sindicatos de naturaleza equivalente en forma imparcial.

- (4) Disciplinar o discriminar en alguna forma contra un empleado por haber presentado una queja, declaración o petición, o haber dado información o rendido testimonio conforme a la ley.
- (5) Negarse a consultar o negociar de buena fe con un sindicato, conforme al mandato de la ley.
- (6) No cooperar o negarse a cooperar en los procedimientos y decisiones de *impasse* conforme a la ley.
- (7) Hacer cumplir una regla o norma que entre en conflicto con la convención colectiva si la convención entró en vigencia antes de la fecha de vigencia de la norma.
- (8) No cumplir o negarse a cumplir cualquier disposición legal.

Las siguientes se consideran prácticas laborales desleales por parte del sindicato:

- (1) Interferir, reprimir o coaccionar a un empleado en el ejercicio de uno de sus derechos.
- (2) Ser la causa o intentar ser la causa de que la dependencia discrimine en contra de un empleado en el ejercicio de uno de los derechos que le concede la ley.

- (3) Coaccionar, disciplinar, multar o intentar coaccionar a un miembro del sindicato en castigo, represalia o con el propósito de impedir u obstaculizar su productividad o rendimiento como empleado o el cumplimiento de sus funciones como empleado.
- (4) Discriminar en contra de un empleado en cuanto a los términos o condiciones de su afiliación al sindicato con base en su raza, color, religión, origen nacional, sexo, edad, afiliación política, estado civil o impedimento físico o mental.
- (5) Negarse a consultar o negociar de buena fe con la institución conforme al mandato de la ley.
- (6) No cooperar o negarse a cooperar en los procedimientos y decisiones de *impasse*.
- (7) Fomentar o participar en una huelga, paro de labores o trabajo a desgana, o manifestar en contra de la dependencia, si dicha manifestación interfiere con las operaciones de la misma.
- (8) Permitir las referidas actividades no tomando acción para evitarlas o hacer que cesen.
- (9) Incumplir en cualquier otra forma la ley.

- (10) Negarle la afiliación a un empleado por cualquier razón que no sea no cumplir con los requisitos de empleo que se requieren normalmente para ser admitido o no pagar las cuotas que normalmente se requieren como condición para ser miembro.

Tanto el empleador como el sindicato tienen el deber de negociar de buena fe, y la ley estipula detalladamente los procedimientos, actitudes y consultas que ambas partes deben ejecutar a cabalidad y que se consideran elementos de la buena fe.

**CAPÍTULO II. AUTORIDADES Y
ELEMENTOS DEL ACTUAL
SISTEMA DE MÉRITOS**

1. Autoridades Supervisoras, Mediadoras y de Dirimencia

a) Servicio Federal de Mediación y Conciliación

Este servicio es un mediador que constituye un tercero neutral. Fue creado en 1947, después de la guerra, como respuesta a las muchas huelgas y conflictos laborales que surgieron durante esa etapa en los Estados Unidos, en busca de la paz y la tranquilidad tan necesaria para la economía de cualquier país. Brinda servicio y asistencia en la resolución de disputas y en la negociación de convenciones colectivas a los empleadores y trabajadores de la empresa privada en los Estados Unidos y a las dependencias federales y sus sindicatos de trabajadores. También brinda servicio de mediación internacional. Este servicio está dedicado en un 85% a la empresa privada. Sin embargo, en 1993 el Presidente Clinton estableció el Consejo de Cooperación Obrero-Patronal (*Partnership Council*) mediante la Orden Ejecutiva No. 12871, formado por los gerentes de la administración federal y los sindicatos de empleados federales. Es a partir de ese año y debido al

Consejo de Cooperación ordenado por el Presidente Clinton, que el Servicio comienza a tener más injerencia en el gobierno.

Los mediadores del Servicio, que suman más de 200, tienen todos más de 10 años de experiencia en relaciones laborales, y provienen de ambos bandos---empleador y trabajador.

Se dedican sobre todo a la mediación preventiva, que consiste en el adiestramiento de ambas partes en cómo manejar el conflicto laboral y cómo entender la ley. En el área federal de los Estados Unidos se les contrata para explicar los principios del Consejo de Colaboración en las distintas dependencias federales. En realidad la idea de cooperación entre obreros y patrones vio la luz por primera vez en la empresa privada, más específicamente en la empresa General Motors.

En el Canal de Panamá el Servicio ha trabajado asesorando al Consejo de Colaboración por varios meses y ha dictado cursos de adiestramiento a supervisores y dirigentes sindicales.

El Presidente Carter, como se ha mencionado anteriormente en la cronología de las relaciones obrero-patronales en el gobierno federal de los Estados Unidos, creó en 1979 el estatuto de relaciones laborales---la Ley de Reforma al Servicio Civil. El propósito era deshacerse de los malos

trabajadores que eran un lastre para la administración y mejorar su eficiencia. Por primera vez se reglamenta el tema por ley, ya que hasta esa fecha dependía de un decreto ejecutivo. Para llegar a esta ley se requirió de mucha negociación y compromiso de ambas partes, ya que había un exceso de disputas sobre lo que era permitido por la ley y lo que no era. La idea de "re-inventar el gobierno" obliga al país a mirar la ley con nuevos ojos, y cambiar este ambiente de confrontación a uno de colaboración. Así nace el Consejo de Colaboración. Tenemos entonces que la ley de Carter es la fundación del *partnership* y de la negociación laboral.

La Orden Ejecutiva No. 12871 mediante la cual se crea el Consejo de Cooperación garantiza el cumplimiento del principio de eficiencia y eficacia en la administración del personal, ya que permite ahorro de tiempo y dinero en la resolución de los conflictos laborales; y del principio de protección contra la arbitrariedad, el favoritismo y el tráfico de influencias, porque protege los derechos del sector organizado de los trabajadores, proporcionando un vehículo de diálogo y entendimiento entre el capital y el trabajo, cuya relación ha sido tradicionalmente antagónica. Hace obligatoria la participación de la gerencia; no obstante, el Presidente no está facultado para obligar a los sindicatos a participar en el mismo. De manera que los

sindicatos pueden rehusarse a pertenecer al Consejo, y de hecho un sindicato del Canal de Panamá se rehusó.

El Consejo requiere adiestramiento sistemático; la negociación colectiva de los temas permitidos por ley; y divide los derechos del empleador en (1) Derechos Esenciales (no negociables) y (2) Derechos de Operación (se ha propuesto convertirlos en negociables). También existe una propuesta para establecer la cotización obligatoria, aunque este tema no se ha decidido aún.

Se reconoce el peligro de llamar a terceros a mediar cuando estos desconocen la materia, por lo que es preferible recurrir al Consejo que al arbitraje. Además, el único costo del Consejo es el tiempo que las partes dedican a ventilar sus problemas y llegar a una solución por consenso, mientras que un arbitro puede cobrar de \$500 a \$1,000 por día, más viáticos, más el tiempo de estudio del expediente.

b) La Autoridad Federal de Relaciones Laborales

La Autoridad es una entidad independiente dentro del Poder Ejecutivo, compuesta por tres miembros, uno de los cuales la preside y no más de dos

de los cuales pueden pertenecer al mismo partido político. Ninguno de ellos puede ocupar otro cargo público. Sus miembros son nombrados por el Presidente de los Estados Unidos por un período de cuatro años escalonadamente para evitar que todos sean nombrados por una misma administración, y deben ser ratificados por el Senado. La Autoridad debe presentar un informe anual sobre sus actividades al Presidente de los Estados Unidos para ser remitido al Congreso.

Entre sus facultades y funciones tenemos:

- (1) Impulsar el establecimiento de políticas y guías por parte de las distintas dependencias federales sobre las relaciones obrero-patronales.
- (2) Determinar qué grupos reúnen los requisitos para organizarse en sindicatos.
- (3) Supervisar o llevar a cabo elecciones para determinar si un sindicato ha sido elegido como representante exclusivo por la mayoría de los empleados en un grupo, así como administrar las disposiciones de la ley acerca de otorgarle el reconocimiento como representante exclusivo de los trabajadores a un sindicato.

- (4) Establecer guías y resolver asuntos relacionados con el derecho que tienen los sindicatos de ser consultados respecto a las condiciones de trabajo conforme a la ley.
- (5) Determinar las normas y resolver los asuntos relacionados con la necesidad de que las dependencias federales tengan sus propias reglas o reglamentos conforme a la ley.
- (6) Resolver temas relacionados con el deber de negociar de buena fe.
- (7) Conocer y decidir en audiencia las quejas por prácticas laborales desleales.
- (8) Resolver las excepciones interpuestas contra los laudos arbitrales.
- (9) Tomar cualesquiera otras medidas que sean necesarias y convenientes para administrar eficazmente las disposiciones de la ley sobre relaciones obrero-patronales.

La Autoridad tiene la potestad de nombrar un Director Ejecutivo y los directores regionales, jueces administrativos y otras personas, según lo considere necesario, para desempeñar correctamente sus funciones. Asimismo, puede delegar su autoridad en los oficiales y empleados que nombre, para llevar a cabo las funciones y desembolsar los gastos que sean necesarios. La Autoridad puede delegar su autoridad en los jueces

administrativos que la misma nombre para determinar si una persona ha cometido o está cometiendo una práctica laboral injusta.

Salvo en los casos de litigio ante la Corte Suprema de Justicia, los abogados designados por la Autoridad pueden representarla en cualquier acción legal por la vía civil relacionada con cualquiera de sus funciones.

En el ejercicio de sus funciones, la Autoridad puede solicitar la opinión del Director de la Oficina de Administración de Personal sobre la debida interpretación de cualquier norma o reglamento, las directrices de las políticas adoptadas por la Oficina de Administración de Personal, o sobre cualquier tema presentado a la Autoridad.

(i) El Asesor Jurídico de la Autoridad. El Asesor Jurídico de la Autoridad es nombrado por cuatro años por el Presidente de los Estados Unidos, con la consulta y aprobación del Senado. La Autoridad determina sus funciones, entre las que estará el deber de determinar y presentar los hechos que requiera la Autoridad para decidir las quejas por prácticas laborales injustas.

(ii) El Panel de Impases del Servicio Federal. Ya hemos mencionado que el Servicio Federal de Mediación y Conciliación brinda servicio y asistencia a las dependencias federales y a los sindicatos de

trabajadores federales que son sus representantes exclusivos, para la resolución de disputas en la negociación colectiva. Dicho Servicio determina bajo qué circunstancias y en qué manera provee dichos servicios y asistencia. Si los arreglos que se hacen en forma voluntaria, incluyendo los servicios del Servicio Federal de Mediación y Conciliación, o cualquier otro tipo de mediación de terceros, no tienen éxito en la resolución de una disputa de negociación---

(1) Cualquiera de las dos partes puede solicitarle al **Panel de Impases del Servicio Federal** que considere el asunto; o

(2) las partes pueden acordar el arbitraje de cumplimiento obligatorio para resolver la disputa, pero únicamente si dicho procedimiento es aprobado por el Panel.

El Panel de Impases del Servicio Federal es una entidad que forma parte de la Autoridad, cuya función es asistir en la resolución de impases durante la negociación entre las distintas dependencias federales y los representantes exclusivos de los trabajadores (sindicatos). Está compuesto por un presidente y por lo menos seis miembros, nombrados por el Presidente de los Estados Unidos, basándose únicamente en su idoneidad para desempeñar los deberes y funciones correspondientes. Deben ser

personas que tengan conocimiento de la cosa pública y de las relaciones obrero-patronales del sector público federal. Son nombrados por 5 años en forma escalonada, y cualquiera de sus miembros puede ser destituido por el Presidente de los Estados Unidos.

El Panel puede nombrar un Director Ejecutivo y las personas que considere necesario para desempeñar sus funciones. Todo miembro del Panel que no sea un empleado federal tiene derecho a ser compensado por cada día que desempeña sus funciones como tal, lo que incluye tiempo de viaje, a razón de una suma equivalente al salario base máximo de la Escala General de Salarios para empleados federales. Además, se le reconocen los gastos de viaje o viáticos correspondientes.

El Panel o la persona designada por el mismo debe investigar cualquier *impás* que se le presente, considerarlo, y tomar una de las dos siguientes medidas:

--Recomendar a las partes los procedimientos que deben seguir para la resolución del *impás*; o

--Asistir a las partes en la resolución del *impás* por medio de los métodos y procedimientos que considere adecuados para lograr este propósito, lo que incluye investigar y hacer recomendaciones.

Si después de la asistencia del Panel, las partes no llegasen a un acuerdo, el Panel puede celebrar audiencias, juramentar, oír testimonios o tomar indagatorias, y ordenar la comparecencia de personas; y tomar cualesquiera medidas necesarias que no sean contrarias a la ley para resolver el *impás*.

Las partes son notificadas oportunamente de cualquier decisión final del Panel, que será de obligatorio cumplimiento para ambas partes por el tiempo de duración del acuerdo colectivo, salvo que las mismas lleguen a otro acuerdo por mutuo consentimiento.

c) La Junta de Protección del Sistema de Méritos
(*Merit System Protection Board.*)

Esta Junta autónoma y con personería jurídica, fue creada por la Ley de Reforma al Servicio Civil de 1978 (*Civil Service Reform Act of 1978*), como sucesora de la Comisión del Servicio Civil (*Civil Service Commission*). Está compuesta por tres miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos y ratificados por el Senado. No más de dos de ellos pueden pertenecer al mismo partido político. Tanto el presidente de la Junta como

sus miembros deben ser personas que, por su habilidad demostrada, antecedentes, educación o experiencia están especialmente calificados para llevar a cabo las funciones de la Junta. Ninguno de ellos puede ocupar otro cargo en el gobierno de los Estados Unidos, salvo que la ley disponga lo contrario o el Presidente de los Estados Unidos lo ordene. Sus oficinas principales están localizadas en el Distrito de Columbia, sede del gobierno de los Estados Unidos, con oficinas de campo en otras localidades.

Los miembros de la **Junta de Protección del Sistema de Méritos** son nombrados por 7 años. No pueden ser nombrados por el término siguiente, pero pueden seguir en el cargo hasta un año después de vencido su término, hasta que se le nombre un sucesor. El Presidente de los Estados Unidos sólo puede destituir a los miembros de su cargo por ineficiencia, negligencia en el cumplimiento de sus funciones, o por cometer delito doloso mientras ocupa el cargo.

El Presidente de los Estados Unidos nombra, con la ratificación del Senado, a uno de los miembros como Presidente de la Junta de Protección del Sistema de Méritos, el cual actúa como el ejecutivo en jefe y oficial administrativo de la Junta. Además, designará al Vicepresidente de la Junta, que reemplazará al Presidente de la Junta durante su ausencia o incapacidad.

El miembro restante de la Junta se encarga de reemplazar al Presidente o al Vicepresidente en caso de ausencia o incapacidad de ambos.

Son facultades y funciones de la Junta de Protección del Sistema de Méritos:

- Conocer de las quejas entabladas por la Fiscalía Especial.
- Decidir sobre las apelaciones en contra de medidas adversas.
- Imponer destituciones, reducciones de grado, exclusiones del ejercicio o goce de un derecho, suspensiones, reprimendas, y hasta \$1,000 de multa civil.
- Desarrollar estudios especiales relativos al servicio civil y a otros sistemas de méritos del poder ejecutivo, e informar al Presidente de los Estados Unidos y al Congreso si el interés público está siendo debidamente protegido.
- Revisar las normas y los reglamentos dictados por la Oficina de Administración de Personal.

Cualquier miembro de la Junta, el Fiscal Especial, cualquier juez administrativo nombrado por la Junta, y cualquier empleado de la Junta

designado por la Junta, puede administrar juramentos, interrogar testigos, tomar indagatorias y recibir pruebas.

Asimismo, cualquier miembro de la Junta, el Fiscal Especial y cualquier juez administrativo nombrado por la Junta puede citar y requerir la comparecencia de testigos, así como la presentación de pruebas documentales u otras de cualquier lugar o territorio de los Estados Unidos, y ordenar declaraciones y respuestas a cuestionarios por escrito. En caso de contumacia o desobediencia, el tribunal de distrito del lugar de residencia de la persona citada puede ordenar que la persona sea conducida para que testifique o presente las pruebas requeridas. De lo contrario, se considera desacato, con la sanción correspondiente.

Cualquier miembro de la Junta puede solicitar al Director de la Oficina de Administración de Personal, su opinión acerca de la interpretación de una regla, reglamento u otra política promulgada por esa Oficina.

Cuando realice un estudio sobre cualquier tema, la Junta puede llevar a cabo las investigaciones que considere necesarias y, salvo que la ley disponga lo contrario, tiene acceso a los expedientes del personal o a la información recopilada por la Oficina de Administración de Personal, y puede requerir informes adicionales de otras dependencias si es necesario.

En cumplimiento de su función de revisar las normas y los reglamentos dictados por la Oficina de Administración de Personal, la Junta puede revisar cualquier disposición contenida en una norma o reglamento de oficio, a petición de parte interesada, o como respuesta a una queja por escrito de parte del Fiscal Especial, solicitando tal revisión. La Junta puede declarar inválida la disposición si considera que es violatoria de la ley, o si una dependencia, mediante una medida de personal, ha obligado a un empleado a violar la ley.

El Director de la Oficina de Administración de Personal y el jefe de cualquier dependencia que esté implementando la disposición revisada tendrá derecho a participar en dicha revisión. Toda revisión por parte de la Junta se limita a determinar (a) si la disposición es válida y (b) si ha sido implementada en forma válida. En caso de que la Junta declare que una disposición es inválida, la dependencia queda obligada a dejar de cumplir la disposición y a corregir cualquier implementación inválida de la misma.

La Junta puede delegar cualquiera de sus funciones administrativas a uno de sus empleados, y tiene la autoridad para dictar su propio reglamento interno. No obstante, no está autorizada para emitir opiniones.

Debe presentar al Presidente de los Estados Unidos y a ambas cámaras del Congreso cualesquiera recomendaciones legislativas en cuanto a cualquiera de sus funciones establecidas por ley.

d) La Fiscalía Especial de la Junta de Protección de los Sistemas de Méritos.

(Office of Special Counsel)

El Fiscal Especial de la Junta de Protección de los Sistemas de Méritos es nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con la ratificación del Senado, por un término de 5 años, y sólo puede ser destituido del cargo por el Presidente por ineficiencia, negligencia en el cumplimiento de sus funciones y delito doloso cometido mientras ocupa el cargo.

La Fiscalía Especial para violaciones del Sistema de Méritos está ubicada en Washington, D.C., y sus funciones y facultades son las siguientes:

- * Investigar las denuncias de violaciones al Sistema de Méritos para determinar si existen indicios suficientes de que las mismas han sido cometidas y someterlas a la Junta de Protección del Sistema de Méritos.
- * Recomendar y solicitar medidas correctivas.
- * Presentar quejas contra empleados por medidas disciplinarias.

- * Investigar informes presentados conforme al *Whistleblower Act*¹ y violaciones al *Hatch Act*.²
- * Puede requerir que la dependencia investigue un caso y le presente un informe sobre el mismo.
- * Emitir opiniones a solicitud verbal o por escrito de cualquier empleado, acerca de cuáles actividades políticas se permiten y cuáles no.

En los casos en que el Fiscal Especial dé por terminada una investigación, debe elaborar y enviar una declaración por escrito notificando al denunciante de la terminación de dicha investigación y las razones que la motivaron. El Fiscal Especial puede iniciar una investigación de oficio si considera que existen razones suficientes para creer que se está cometiendo una práctica de personal prohibida.

La identidad del empleado o solicitante de empleo que denuncia un ilícito, malversación, despilfarro de dineros públicos, abuso de autoridad, o

¹ La traducción literal del título de esta ley sería "la ley del pito" o del "acuseta". Por mandato de esta ley, todo empleado público de los Estados Unidos está obligado a informar a las autoridades competentes si considera que existen sospechas o indicios de que se haya cometido algún delito, abuso de autoridad, uso indebido de bienes del Gobierno, desperdicio o malversación de fondos.

² Esta ley lleva el nombre del legislador que la promovió ante el Congreso de los Estados Unidos. Prohíbe el uso de cargos o recursos públicos en actividades políticas y el tráfico de influencias.

un peligro substancial y específico a la salud o la seguridad pública no puede ser revelada sin su consentimiento, salvo que el Fiscal Especial considere que es necesario hacerlo para poder cumplir con las funciones de la Fiscalía Especial.

Los jefes de las dependencias gubernamentales y los funcionarios en quienes se haya delegado autoridad en el campo de personal tienen la responsabilidad (conforme al Título 5 del Código de los Estados Unidos, sección 2302(c)), de impedir las prácticas prohibidas de personal; cumplir y hacer cumplir las leyes y normas del servicio civil y otros aspectos de la administración del personal; y de asegurarse de que los empleados estén informados de sus derechos y recursos conforme a los capítulos 12 y 13 del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

Por esta razón, siempre que el Fiscal Especial reciba una denuncia, debe informar de ella inmediatamente al jefe de la dependencia correspondiente. El Fiscal Especial tiene un máximo de quince (15) días después de recibir la denuncia para estudiar las pruebas presentadas. Al cabo de este término, si el Fiscal determina que existen indicios de violación de la ley o del reglamento, puede requerirle al Jefe de la dependencia que lleve a cabo una investigación y presente un informe por escrito exponiendo

sus hallazgos, dentro de 60 días después de la fecha en que fue requerido, plazo que puede ser prorrogado por el Fiscal Especial a solicitud del Jefe de la dependencia.

Este informe debe contener un resumen de la información por la cual se inició la investigación; una descripción de los pasos que se tomaron durante la investigación; un resumen de las pruebas obtenidas durante la investigación; una lista de las violaciones o presuntas violaciones a la ley, norma o reglamento; y una descripción de cualesquiera medidas correctivas que se hayan tomado o se tiene programado tomar como resultado de la investigación. Estas medidas pueden ser cambios en el reglamento interno o prácticas de la dependencia; restitución a un empleado agraviado; medidas disciplinarias en contra de un empleado; o envío de pruebas penales al Procurador General si se trata de un delito.

El informe debe ser presentado al Congreso, al Presidente de los Estados Unidos y al Fiscal Especial, para que sea enviado al denunciante. Si el Fiscal Especial no recibe el informe requerido del Jefe de la dependencia dentro del tiempo estipulado, puede enviar una copia de la información enviada al Jefe de la dependencia al Presidente de los Estados

Unidos y al Congreso, indicando que el Jefe de la dependencia no ha presentado el informe requerido.

En los casos en que se refiera una denuncia penal al Procurador General, el informe no será enviado al denunciante, y la dependencia debe notificar a la Oficina de Administración de Personal y a la Oficina de Administración y Presupuesto de que esa denuncia ha sido referida al Procurador.

Una vez que el Fiscal Especial recibe el informe del jefe de la dependencia, determinará si los hallazgos del mismo parecen razonables y si el informe contiene la información completa requerida por la ley. Si esto es así, y hay suficientes indicios para pensar que se ha cometido una práctica prohibida de personal, el Fiscal debe enviar su vista y recomendaciones a la Junta de Protección, la dependencia, la Oficina de Administración de Personal; y puede enviarlas al Presidente de los Estados Unidos.

Las recomendaciones de medidas correctivas pueden ser, entre otras: restauración en el empleo, reconocimiento de costas, salarios caídos, pago de daños, gastos médicos y otros gastos.

Si al cabo de "un período razonable" (y la ley anglosajona aquí no estipula taxativamente lo que se considera razonable), la dependencia

gubernamental no ha tomado las medidas correctivas recomendadas, el Fiscal Especial puede solicitarle a la Junta de Protección que considere el asunto; y ésta puede ordenar que se tomen las medidas correctivas que considere apropiadas, una vez que la dependencia en cuestión y la Oficina de Administración de Personal hayan tenido la oportunidad de presentar sus observaciones o descargos.

Aún cuando se trate de un delito denunciado ante el Procurador General, si se ha cometido una práctica de personal prohibida, el Fiscal Especial puede proceder con la investigación o proceso administrativo.

Es importante señalar aquí que el Fiscal Especial está obligado a actualizar y poner a disposición del público una lista de asuntos no penales que hayan sido referidos a los jefes de las dependencias gubernamentales, junto con los informes correspondientes presentados por los mismos, cuidando de guardar la reserva de la información estipulada por la ley.

Además de las atribuciones del Fiscal Especial que hemos mencionado, el Fiscal Especial investiga las denuncias por los actos enumerados a continuación. (No obstante, si el mismo determina que la denuncia puede resolverse en forma más apropiada por el procedimiento de apelación administrativa, no iniciará la investigación.)

- Actividades políticas que le están vedadas a los empleados federales.
- Actividades políticas que le están vedadas a ciertos empleados estatales y locales.
- Retenciones arbitrarias o caprichosas de información.
- Cualquier actividad prohibida por las leyes, normas y reglamentos del Servicio Civil, incluso las relacionadas con la injerencia de la política partidista en las decisiones de personal.
- Discriminación por parte de un empleado en el curso de una medida de personal, comprobada por la autoridad administrativa correspondiente.

Durante el curso de la investigación no se tomará medida disciplinaria alguna en contra del empleado que está siendo investigado, sin la aprobación previa de la Fiscalía Especial. En caso de que el Fiscal Especial determine que deben tomarse medidas disciplinarias en contra del empleado después de terminada la investigación, o con base en que el mismo se ha negado a obedecer una orden impartida por la Junta de Protección del Sistema de Méritos, debe preparar una petición motivada por escrito y presentarla al empleado y a la Junta de Protección del Sistema de Méritos. Si se trata de un empleado de confianza o de alto nivel, nombrado por el Presidente con la ratificación del Senado, esta petición motivada debe ser presentada al

Presidente de los Estados Unidos para los fines correspondientes, en vez de a la Junta.

El Fiscal Especial tiene derecho a intervenir y participar en cualquier proceso que se ventile ante la Junta de Protección del Sistema de Méritos, pero debe cumplir con el reglamento de dicha Junta, y no tiene derecho a la revisión judicial con respecto a dicha intervención.

La Fiscalía nombra su propio personal legal, administrativo y de apoyo, sin que sea necesaria la aprobación o supervisión de la Oficina de Administración de Personal ni la Oficina Ejecutiva del Presidente. Puede dictar el reglamento que rige el recibo y la investigación de los asuntos que entren bajo su jurisdicción, los cuales son publicados en el Registro Federal (equivalente a la Gaceta Oficial).

Por último, el Fiscal Especial debe presentar un informe anual o memoria al Congreso sobre su gestión, que debe contener el número, tipo y disposición de las denuncias de prácticas prohibidas de personal que ha recibido, las investigaciones que ha llevado a cabo, las acciones que ha iniciado ante la Junta de Protección así como una descripción de las recomendaciones e informes que ha hecho a otras dependencias federales, y las medidas que dichas agencias han tomado como resultado de dichos

informes o recomendaciones. Además, esta memoria debe contener las recomendaciones legislativas u otras medidas que el Fiscal Especial considere deba tomar el Congreso de los Estados Unidos.

e) La Oficina de Administración de Personal
(Office of Personnel Management)

La Oficina de Administración de Personal, que reemplazó a la Comisión del Servicio Civil ("Civil Service Commission"), tiene como jefe a un Director nombrado por el Presidente de los Estados Unidos con la ratificación del Senado por un término de cuatro años. Además tiene un Subdirector nombrado y ratificado en la misma forma, que asiste al Director y asume sus funciones durante las ausencias del mismo.

Las funciones de esta Oficina son primordialmente la ejecución, administración de las normas y reglamentos del servicio civil, las reglas establecidas por el Presidente de los Estados Unidos y por la misma Oficina de Administración de Personal, así como las leyes que rigen el servicio civil, incluso temas de jubilación y clasificación de puestos. Fiscaliza todas las delegaciones de personal, para asegurarse de que cumplen con las normas y

los principios del sistema de méritos, y aplica las leyes, normas y reglamentos del servicio civil. Se encarga de las tareas positivas de la administración de personal, como adiestramiento, programas de productividad, exámenes y la administración de pagos y beneficios.

Las funciones de su Director, que es el principal representante del gobierno en materia de relaciones obrero-patronales del sector federal, son, entre otras:

(a) Asistir al Presidente de los Estados Unidos, a solicitud del mismo, en la preparación de las reglas que el Presidente determine para la administración de los empleados civiles del gobierno.

(b) Asesorar al Presidente acerca de temas relacionados con el empleo de civiles.

(c) Ejecutar, administrar y hacer cumplir las reglas y reglamentos del servicio civil y de la Oficina bajo su dirección, así como las normas de jubilación y clasificación de puestos, con excepción de las funciones que le corresponden a la Junta de Protección del Sistema de Méritos o que se le asignen al Fiscal Especial. El Director debe darle al público en general una oportunidad razonable de comentar y presentar

opiniones por escrito sobre la implementación e interpretación de dichas reglas y reglamentos.

(d) Llevar a cabo o encomendar la elaboración de estudios e investigación con el propósito de mejorar la administración de personal y recomienda al Presidente las medidas que deben adelantarse para promover un servicio civil eficiente y la aplicación sistemática de los principios del sistema de méritos, que incluye la selección, ascenso, traslado, desempeño, salario, condiciones de servicio, antigüedad y separaciones de los empleados.

(e) Cumple las responsabilidades de adiestramiento estipuladas.

El Director puede delegar el desempeño de todas o parte de estas funciones al jefe de la dependencia que emplea a las personas conforme al servicio competitivo, en lo que toca a los empleados o aspirantes a empleo de dicha dependencia.

Esta Oficina de Administración de Personal tiene la responsabilidad de las tareas administrativas positivas de personal, tales como el adiestramiento, los programas de productividad, los exámenes, y la administración de salarios y beneficios. Su Director es el representante principal del gobierno en las relaciones laborales del sector federal.

Es interesante mencionar que el Director de la Oficina de Administración de Personal, u "OPM", como se le conoce por sus siglas en inglés, está autorizado para permitir variaciones de la letra estricta del reglamento. Sin embargo, esto sólo lo puede hacer cuando existan dificultades prácticas e inconvenientes para su cumplimiento, y dichas variaciones no pueden apartarse del espíritu de la norma. En todo momento está obligado a proteger y promover la eficiencia del gobierno y la integridad del sistema de méritos.

Siempre que el Director autorice una variación de la letra estricta de la norma, debe hacerlo mediante una resolución motivada, que debe hacer mención de: (1) La dificultad práctica o el inconveniente alegado; (2) la práctica permitida en vez de la requerida por el reglamento; (3) las circunstancias que protegen o promueven la eficiencia del gobierno y la integridad del servicio competitivo; y (4) una declaración que limite la aplicación de la variación al tiempo que duren las condiciones que le dieron origen. Se concederán variaciones similares cada vez que existan condiciones similares. Todas las decisiones y la información acerca de las variaciones que son documentadas en los expedientes oficiales deben

publicarse en un Manual de Personal Federal o en una Carta o Boletín, así como en la siguiente memoria anual del Director.

El Director de la Oficina de Administración de Personal puede asegurarse de que las leyes, normas y reglamentos del Sistema de Méritos del Servicio Civil, así como todos los decretos ejecutivos que le impongan responsabilidades a la Oficina de Administración de Personal se implementen eficazmente, llevando a cabo las siguientes funciones:

(1) Investiga las calificaciones y la idoneidad de los solicitantes de empleo en el servicio competitivo. Puede requerir que se investiguen los nombramientos para determinar que se haya cumplido con la ley o los reglamentos.

(2) Evalúa la eficacia de las políticas, programas y operaciones de personal del Ejecutivo y de otras dependencias federales sujetas a la jurisdicción de la Oficina de Administración de Personal, así como el cumplimiento de las normas de selección por méritos y desarrollo de los recursos humanos. También evalúa el cumplimiento de cada dependencia con las leyes, normas, reglamentos y directrices de la Oficina, así como los sistemas de evaluación que utilizan las dependencias federales para la administración de su personal.

(3) Investiga u ordena la investigación e informe de presuntas violaciones a las leyes, normas, reglamentos o directrices acerca de las medidas correctivas, que se encuentren en el curso de una evaluación.

El Director está autorizado para asegurarse del cumplimiento de las normas del Sistema de Méritos por medio de órdenes a una dependencia de que destituya o tome cualquier otra medida en contra de un empleado si lo considera inhabilitado para ocupar un cargo en el gobierno federal. Debe informar al jefe de la dependencia correspondiente los resultados de la evaluación o investigación, con instrucciones acerca de las medidas correctivas necesarias, incluso la cancelación de una medida de personal cuando sea necesario. Sus evaluaciones o investigaciones son vinculantes, salvo que sean modificadas como resultado de argumentos o pruebas presentadas en su contra por la dependencia. Si, en el curso de una evaluación o investigación, el Director encontrase pruebas de algún asunto que debe ser investigado o perseguido por el Fiscal Especial de la Junta de Protección de los Sistemas de Méritos, debe dar traslado de dichas pruebas al Fiscal para los fines consiguientes.

Los jefes de las distintas dependencias están obligados a cumplir con las órdenes del Director de la Oficina de Administración de Personal. Si un

jefe de dependencia incumple instrucciones específicas del Director en cuanto a la cancelación de una medida de personal o una destitución o medida correctiva en contra de un empleado, el referido Director puede certificarle al Contralor General de los Estados Unidos el incumplimiento de estas instrucciones, junto con cualquier información adicional requerida por el Contralor, y debe mandar una copia de dicha certificación al jefe de la dependencia respectiva. A partir de esa fecha el empleado afectado por la medida correctiva no tiene derecho a devengar salario o tendrá derecho sólo al salario que le corresponda de acuerdo a las instrucciones del Director.

2. Elementos Fundamentales del Sistema de Méritos

Dentro de la organización del Canal de Panamá (como en la mayoría de las dependencias gubernamentales del Gobierno de los Estados Unidos), se han establecido **Oficinas**, con su correspondiente personal de apoyo, que **administran** las leyes más importantes relacionadas con el Sistema de Méritos, y que se constituyen en los *componentes* del Sistema. Estas son la Oficina Central de Exámenes, la Oficina de Clasificación de Puestos, la

Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo, la Oficina de Medidas Adversas y Disciplinarias, el Programa de Evaluación del Empleado, la Oficina de Administración de la ley de Derecho a la Información y Hábeas Data y la Oficina del Obudsman.

a) La Oficina Central de Exámenes

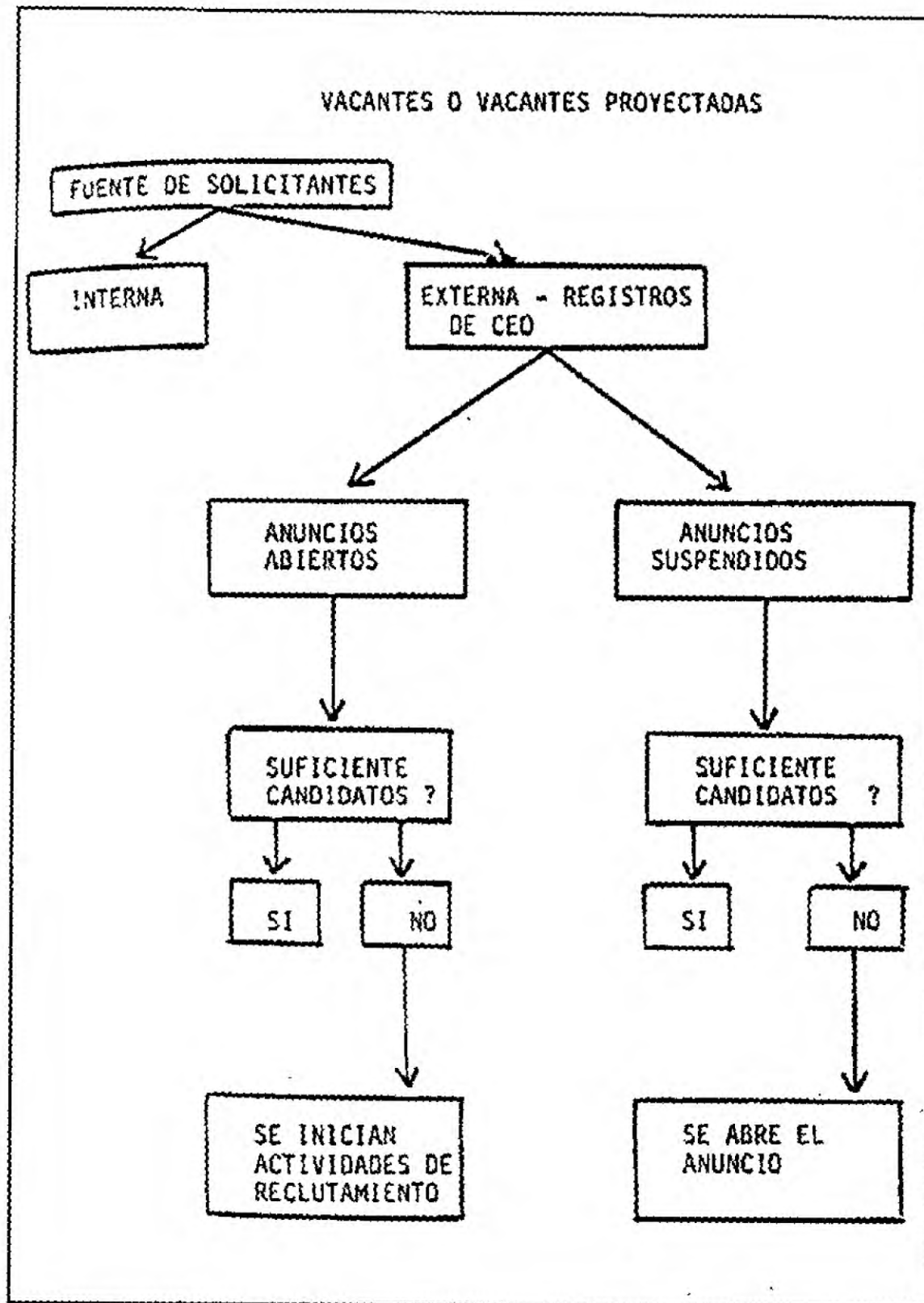
Esta Oficina se encarga de reclutar, calificar, seleccionar y colocar a los empleados. Este es uno de los elementos más importantes del Sistema de Méritos, y desarrolla el principio de selección por méritos y trato igualitario. Una de las características más distintivas del Sistema de Méritos es la selección de los empleados. Este aspecto está regulado principalmente por la Parte 253 del Subcapítulo E, Capítulo I, Título 35 del Código de Reglamentos Federales. Estas normas básicamente establecen que la selección de todos los empleados gubernamentales de los Estados Unidos se hará con base en los méritos del solicitante, a saber, su experiencia, educación y otros factores que mencionaremos más adelante. Además, establecen minuciosas normas de calificación, que indican con precisión las equivalencias de experiencia y preparación académica (que varían según el

cargo), obligando a las personas que seleccionan a los aspirantes a basarse en las listas confeccionadas con base en los méritos de cada persona. Además, se sigue el principio de igualdad de oportunidades de empleo, y la prohibición de discriminar en la selección de candidatos por razones de filiación política, color, edad, impedimento físico, origen nacional, sexo, estado civil, religión, o raza.

Conforme a la lista de Prácticas Prohibidas, se prohíbe a los aspirantes y a los empleados persuadir, inducir, obligar o coaccionar a un aspirante para que no presente solicitud de empleo o para que se retire de la competencia, así como ayudarlo en detrimento de otros aspirantes, so pena de cancelación de la solicitud, en el caso de los aspirantes; en el caso de los empleados, la pena será determinada por el director de la dependencia gubernamental correspondiente.

1. Reclutamiento. Cuando hablamos de reclutar, nos referimos a atraer a las personas mejor calificadas del mercado de trabajo, e interesarlas en acercarse al área canalera y llenar una solicitud de trabajo. Esto se hace por medio de **Anuncios** públicos, diciendo que se aceptan solicitudes para puestos de una clasificación específica de ocupación, a todos los niveles salariales posibles dentro de esa ocupación (por ejemplo, **Oficinista**

Mecanógrafo(a), NM-1 hasta NM-5). Cada anuncio tiene un número que lo identifica. El hecho de que se "abra" un anuncio (se anuncia al público que se están aceptando solicitudes para esa ocupación por un tiempo definido) no significa necesariamente que hay vacantes; como tampoco significa que no haya vacantes el hecho de que el anuncio esté suspendido o "cerrado". Simplemente se suspenden los anuncios cuando la Oficina Central de Exámenes considera que tiene suficientes candidatos para poder servir a las diferentes agencias del área del Canal; y se abren para recibir o reclutar más personas cuando no se tiene suficiente personal en las listas. En la página siguiente se explica el mecanismo gráficamente.



El primer contacto de los aspirantes a empleo en el área del Canal es con la Oficina Central de Exámenes, establecida en 1959, que es la encargada de atraer, reclutar, evaluar y referir candidatos elegibles a todas las dependencias federales que operan en el área del Canal. Es importante indicar que la Oficina Central de Exámenes no es una oficina de colocación. Elabora los lineamientos para la calificación de exámenes, lleva a cabo el reclutamiento y desarrolla los programas necesarios para que no falten candidatos calificados de todos los sectores de la sociedad. No es parte ni está subordinada al Director de Personal de la Comisión del Canal. Esta oficina envía una lista de candidatos elegibles a las oficinas de personal de cada dependencia; la dependencia hace la selección; y luego la Oficina Central de Exámenes revisa las listas para asegurarse de que se ha cumplido con el Sistema de Méritos. Si es así, la dependencia puede proseguir con su nombramiento.

La puntuación por méritos se calcula con base en la calificación que el aspirante obtenga en la prueba escrita y la evaluación de las solicitudes. Hay puestos, ya predeterminados, que requieren un examen escrito, que ya está elaborado, mientras otros sólo requieren una evaluación de la información contenida en la solicitud (experiencia, educación y

adiestramiento). Las normas de calificación vienen de los Estados Unidos para la mayoría de los puestos, aunque existen puestos que son muy especiales a Panamá, para los cuales se han creado normas también especiales. Usualmente la calificación mínima para aprobar los exámenes escritos es 70 sobre 100, aunque los veteranos de guerras de los Estados Unidos tienen derecho a puntos adicionales y los panameños que obtienen una calificación de 70 puntos o más tienen derecho a 11 puntos adicionales, en cumplimiento del literal (a), párrafo 2 del Artículo X del Tratado del Canal de Panamá.

Las razones de descalificación de un candidato que establece la norma son las siguientes:

- (a) Despido del trabajo por haber cometido un delito.
- (b) Incapacidad física o mental para el cargo al que aspira.
- (c) Conducta infamante, deshonesto o inmoral.
- (d) Declaraciones falsas o fraude en el examen o nombramiento.
- (e) Adicción a drogas o alcohol.
- (f) En el caso de ciudadanos estadounidenses, duda razonable de su lealtad para con el gobierno de los Estados Unidos.

(g) En el caso de panameños o nacionales de un tercer país, indicios graves de que la persona pueda cometer actos que vayan en contra de los intereses del gobierno de los Estados Unidos.

(h) Negarse a dar testimonio sobre cualquier investigación que surja en el cumplimiento de las normas de este capítulo o de la Orden Ejecutiva No. 10450 de abril de 1953.³

(i) Cualquier otra descalificación legal o de otra índole que incapacite al aspirante para ocupar el puesto.

2. Selección y colocación. Los nombramientos se controlan por medio de la regla de tres o la regla de diez. La regla de tres no es más que una terna que la Oficina Central de Exámenes envía a la dependencia empleadora, la cual debe escoger entre los tres candidatos más calificados. Lo mismo aplica a la regla de diez, aunque esta regla existe sólo en Panamá, para brindar una flexibilidad adicional a las diferentes dependencias de poder escoger entre diez solicitantes en vez de tres.

³ Orden Ejecutiva del 27 de abril de 1953 firmada por el Presidente Dwight D. Eisenhower, sobre "Requisitos de Seguridad para el Empleo en el Gobierno", por medio de la cual se requiere que toda persona que sea empleada por el Gobierno de los Estados Unidos debe ser confiable, observar buena conducta y prestar lealtad absoluta a los Estados Unidos de América.

Existen casos en que la dependencia estadounidense del área canalera solicita una persona que tenga un "factor selectivo", que no es más que una experiencia en particular o un requisito adicional a los normales. Si la Oficina Central de Exámenes considera que la solicitud es aceptable y está dentro de los parámetros del puesto, y en sus listas de solicitantes no existe una persona con estas calificaciones, abre un registro o lista para seguir reclutando del mercado local hasta conseguir una persona con estas características.

La Comisión del Canal tiene varios programas especiales de colocación de empleados, que hacen énfasis especial en la colocación de ciertos grupos o personas con desventajas, en cumplimiento de un principio del Sistema de Méritos o un mandato del Tratado, o para llenar requisitos de adiestramiento de panameños. Entre ellos tenemos:

(a) Programa para personas afectadas por una reducción de la fuerza laboral. Este programa comprende a las otras dependencias del área del canal, ya que al elaborar las listas de personas elegibles para un puesto, la Oficina Central de Exámenes debe considerar prioritariamente a los empleados de agencias gubernamentales estadounidenses en Panamá que hayan sido separados de su cargo por causa justificada de naturaleza

económica o presupuestaria. Estas personas también tienen prioridad para ascensos en caso de que ya hayan sido reemplazados a un nivel salarial más bajo del que ocupaban cuando ocurrió la reducción de fuerza laboral.

(b) Programa de empleo de impedidos físicos y mentales. (Siempre que puedan desempeñar sus funciones sin perjudicar el buen funcionamiento de la organización ni el desempeño del resto de los empleados.) Se exige comprobación médica de su impedimento. Los impedidos no compiten, sino que se les nombra directamente sin haber concursado para el puesto, siempre que el supervisor del puesto vacante acepte considerar personas de la lista de candidatos impedidos.

(c) Programa de Asistencia Estudiantil. Estudiantes universitarios hijos de empleados de la Comisión a quienes se les da la oportunidad de trabajar de 1 a 3 meses a un nivel salarial especial.

(d) Programa de Educación Cooperativa. Nombramiento por tiempo parcial (máximo 30 horas semanales) de estudiantes universitarios panameños calificados, para que reciban adiestramiento en el empleo, con miras a que luego sean nombrados a tiempo completo una vez se gradúen.

(e) Programa de internos de carrera profesional. Enfoque a profesionales panameños recién graduados con potencial alto y poca o

ninguna experiencia, para adiestrarlos en carreras específicas. Deben comenzar a un nivel salarial máximo de NM-5 ó NM-7, y no podrán ser ascendidos hasta después de un año.

(f) Programa de carrera marítima para culminar en puestos de práctico.

Establecido en 1983 para aumentar la fuerza de prácticos panameños en cumplimiento del Tratado.

(g) Programa de carrera marítima para culminar en puestos de capitanes de remolcador. Para calificar graduados de escuelas náuticas como capitanes de remolcador.

Los empleados que por cualquier razón, después de haber cumplido su período de prueba, se hayan retirado voluntariamente del empleo de la Comisión del Canal, y hayan mantenido un desempeño satisfactorio y buena conducta durante el tiempo en que fueron empleados, pueden solicitar el reingreso en caso de que surja una vacante y reincorporarse sin tener que pasar las pruebas administradas por la Oficina Central de Exámenes. El ex-empleado puede solicitar empleo directamente a la unidad nominadora una vez se haya anunciado la vacante públicamente, aunque deben ser considerados con base a sus méritos y tienen que competir con los otros

aspirantes. A estos empleados se les llama "status employees", porque ya están dentro de la carrera y gozan de estabilidad.

b) La Oficina de Clasificación de Puestos

Este elemento fundamental del Sistema de Méritos desarrolla varios principios generales del mismo. La diferencia entre *calificación* y *clasificación* es que la primera se refiere a las personas y la segunda a los puestos. Es importante aclarar que cuando se evalúa un puesto no se toma en cuenta a la persona que lo ocupa. La clasificación de puestos no es más que el proceso de asignación de categorías a los puestos. A cada puesto se le asigna un título, número y nivel o grado, basándose en sus funciones y responsabilidades específicas, los cuales a su vez determinarán el salario, conforme al principio de igual salario por igual trabajo. Este sistema ha permitido el intercambio de personal en puestos similares entre las diferentes dependencias gubernamentales de los Estados Unidos, lo que podría aplicarse entre los diferentes elementos del Sector Marítimo panameño.

Permite una **clasificación uniforme** de todos los puestos dentro del sistema de empleo del Canal de Panamá, como sigue:

(1) Categoría Manual o empleados de cuello azul (MG): obreros especializados y no especializados, conductores, aseadores, pasacables y similares. Dentro de esta categoría existen 19 niveles; de nivel MG-1 a MG-15 para los puestos no supervisores, y hasta nivel MS (*Manual Supervisor*) 19 para los supervisores.

(2) Categoría No Manual o empleados de cuello blanco. Puestos administrativos, técnicos, profesionales y similares. Dentro de esta categoría existen 15 niveles, de NM-1 a NM-15.

Dentro de estas dos primeras categorías está comprendida el 90% de toda la fuerza laboral del Canal.

(3) Categoría Especial: Prácticos del Canal, asistentes estudiantiles, empleados de las plantas eléctricas, bomberos, aprendices y empleados que trabajan con el equipo flotante.

Dentro de cada nivel salarial existen 10 escalones salariales para los empleados de cuello blanco y 5 para los de cuello azul, que se basan en antigüedad y desempeño.

La oficina encargada de la clasificación de puestos es el Ramo de Clasificación, que es parte de la División de Operaciones de Personal. Sus responsabilidades principales son las siguientes:

- (1) Analizar y clasificar todos los puestos de la Comisión (unas 800 categorías diferentes);
- (2) Asesorar a los supervisores y al personal administrativo en las estructuras de organización y niveles de promoción;
- (3) Orientar a los supervisores y empleados respecto a las normas de clasificación de puestos.
- (4) Tramitar el primer nivel de apelaciones (recurso de reconsideración).

Los empleados cuentan con un sistema por medio del cual pueden apelar en contra de la clasificación de su puesto. Este sistema de apelación tiene tres niveles, a saber:

- | | |
|-----------------|--|
| Primer nivel | El empleado dirige la apelación al Director de Personal por intermedio de su supervisor para que sea reconsiderada por el Departamento de Clasificación. |
| Segundo nivel - | El empleado dirige la apelación al Administrador del Canal, y es atendida por la Oficina de Programas y Políticas de la Oficina de Administración de Personal. Debe ser presentada |

en un plazo de 90 días después de ser negada al primer nivel.

Tercer nivel - Último nivel. La apelación se dirige al Consejo de Apelaciones del Canal de Panamá. Es atendida por los cuatro miembros de este consejo y un Examinador de la Oficina de Administración de Personal de los Estados Unidos. Debe ser presentada en un plazo de 30 días después de ser negada en el segundo nivel.

Los instrumentos básicos del clasificador son las normas de clasificación, las descripciones del puesto, los organigramas y las entrevistas, entre otros. Cada puesto tiene su descripción de funciones, que se le entrega al empleado al momento de su nombramiento.

Otra aspecto que debemos mencionar es que la Comisión del Canal, en cumplimiento de los principios generales del Sistema de Méritos, le brinda la oportunidad a sus empleados de ascender según su propio desarrollo, presentando solicitudes para ocupar otros puestos de clasificación más alta. Desafortunadamente, cuando se negoció la participación creciente de panameños en la fuerza laboral del Canal, y se adjudicaron 11 puntos

adicionales a los solicitantes panameños, no se previó el mismo mecanismo con respecto a los ascensos. Por esta razón no existió ningún tipo de disposición que facilitara el ascenso de panameños a puestos de más responsabilidad una vez que ya sean empleados. Esto se ha tratado de resolver recientemente con el *Understudy Program* (Programa de preparación de suplentes) ante la urgencia de la transición y el atraso en cuanto a la cantidad de panameños en posiciones claves.

Además de la competencia por méritos que existe para la movilidad interna, existe el Programa de Reubicación de Empleados y el Programa de Movilidad Ascendente.

El Programa de Reubicación de Empleados trata de colocar al empleado que tenga limitaciones físicas para desempeñar su puesto por incapacidad parcial (independientemente de la causa) en otro puesto donde dicha incapacidad no afecte el cumplimiento de sus funciones.

El Programa de Movilidad Ascendente tiene como objetivo adiestrar empleados para que ocupen puestos difíciles de llenar y darle oportunidad a los empleados de alto potencial para que se cambien a puestos más interesantes. El adiestramiento es predominantemente práctico en el sitio de trabajo, pero también incluye clases en destrezas técnicas específicas, inglés

y otras materias según sea necesario. Este programa está dirigido primordialmente a las categorías manuales. En 1981 se amplió a las categorías no-manuales. Sin embargo, le ha faltado dinámica dentro de esta categoría, al punto de que su efecto ha sido imperceptible. Esta falta de ejecución del programa en las categorías de cuello blanco se ha convertido en una gran desventaja para el esfuerzo masivo de transición que se lleva a cabo en la actualidad dentro de la Comisión. La clasificación de puestos, de ventajosa, se ha convertido (en ciertos aspectos) en una camisa de fuerza para el grupo que va a la vanguardia de la transición del Canal, ya que constantemente nacen nuevas necesidades y profesiones⁴ tanto dentro como fuera del Canal, pero la misma no permite ni la movilidad horizontal ni vertical, de acuerdo a las necesidades de la transición y de la época. El resultado es una sub utilización del potencial del empleado.

⁴ Según Tom Peters, el 70% de los oficios que desempeñaremos en el año 2010 no se conocen en la actualidad; en el año 2000 el 90% de los conocimientos que tenemos hoy serán obsoletos; y el poder de computación se habrá doblado cada 18 meses.

c) La Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo.

El concepto de "Igualdad" de oportunidades de empleo es básicamente el respeto a los derechos individuales de cada empleado. Toda persona tiene derecho al empleo en proporción a sus méritos personales, y a que no se discrimine en su contra por ninguna razón. Consiste en reglas claras que evitan la discriminación por uno de los "siete factores"; evitan problemas de comunicación, que resultan en mayores gastos para cualquier organización; y promueven una buena administración de personal, con el resultante ahorro de tiempo y dinero. Dicho en pocas palabras, no es más que la aplicación de la Regla de Oro: *No le hagas a otro lo que no te gustaría que te hicieran a ti.*

Los siete factores por los que no se puede discriminar en contra de una persona son los siguientes:

1. **Raza**
2. **Color**
3. **Religión / Ideología política**

4. **Origen nacional:** se refiere a la cultura de donde proviene la persona; no a su nacionalidad.⁵ Se hace una excepción a la nacionalidad como factor de discriminación, ya que en los Estados Unidos los extranjeros no pueden ser empleados federales (al igual que en Panamá, donde los servidores públicos deben ser panameños). Sin embargo, en el Canal los panameños sí son empleados federales, por la situación muy *sui generis* del mismo.
5. **Edad:** se considera que para que exista discriminación por edad, la persona debe tener mínimo 40 años de edad.
6. **Sexo:** Discriminar contra el sexo femenino, el masculino, los homosexuales, e incurrir en acoso u hostigamiento sexual.
7. **Incapacidad física o mental**

Además, se protege al empleado en contra de **represalias** por parte de un supervisor o gerente, por haber presentado una queja en su contra; por haber atestiguado en su contra en una investigación; por haber presentado un informe que en alguna forma reflejara negativamente en su desempeño o

⁵ Título 29 del Código de Reglamentos Federales, Sección 1606.25.

reputación; o por tener parentesco cercano con una persona que haya hecho una de estas cosas.

La Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo de la Comisión del Canal es un componente importante de su Sistema de Méritos, ya que sus funciones principales son velar por que se cumpla el reglamento federal vigente⁶ sobre igualdad de oportunidades de empleo, brindar consejería a los gerentes y trabajadores, resolver problemas temporales, guiar a los empleados y supervisores en cuanto a las políticas sobre el tema, mejorar la comunicación y proteger la confidencialidad de la información que maneja. Su misión principal es investigar las quejas de los empleados y tratar de llegar a su resolución a nivel informal. Las partes en una queja por infracción del reglamento de igualdad de oportunidades de empleo son:

- (1) El empleado que presenta la queja
- (2) La Institución
- (3) El oficial de Igualdad de Oportunidades de Empleo

En donde el Oficial de Igualdad de Oportunidades de Empleo es una parte imparcial que orienta, aconseja y guarda la confidencialidad. El Oficial lleva a cabo una investigación del caso, recopila todas las pruebas, elabora un

⁶ *Civil Rights Act, 1964, 1991*; y el Título 29, Secciones 1606.25 y 1614.102 del Código de Reglamentos Federales.

informe, y lo presenta a la Institución, (que es la que decide el caso, por medio del Director de Personal)---pero no hace ningún tipo de recomendación. Esto le permite mantener su imparcialidad y objetividad.

Existen tres avenidas para presentar quejas por violación al reglamento de igualdad de oportunidades de empleo: (1) Por la vía estatutaria, para ciudadanos estadounidenses y empleados que no pueden pertenecer a un sindicato, como por ejemplo el mismo personal de la Oficina de Igualdad de Oportunidades; (2) La vía administrativa, que comienza por el supervisor inmediato y llega por el orden jerárquico hasta el Administrador; y (3) por la vía del procedimiento negociado de quejas, para todos los empleados, panameños incluidos, con excepción de los empleados de confianza o que no pueden pertenecer a un sindicato. Por esta vía no se puede acudir directamente a la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo, sino que la queja tiene que pasar primero por el representante sindical, luego la Dirección correspondiente, y por último llegar a la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo.

La Oficina maneja un programa de consejeros voluntarios *ad honorem*, que son empleados de la institución que reciben un adiestramiento especial sobre el reglamento de igualdad de oportunidades de empleo, y que son los

que atienden las quejas en primera instancia. Se entrevistan con el empleado y con el supervisor acusado de violar uno de los principios de igualdad de oportunidades, y tratan de mediar en el conflicto. Al cabo de un plazo señalado, el consejero voluntario presenta un informe a la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo, que inicia la investigación formal de la queja si las partes no han podido resolver sus diferencias. Es obligación pasar por el procedimiento de resolución informal antes de presentar la queja formal. Esto ahorra tiempo y dinero a la institución, ya que en muchos casos se trata de un malentendido o falta de comunicación.

La Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo maneja una serie de programas de protección a grupos minoritarios que requieren un tratamiento especial por mandato de la ley. Estos programas se denominan "programas de énfasis especial", y dicha protección se logra mediante adiestramiento, consejería y preferencia para el empleo.

Uno de ellos es el programa de **Preferencia a Panameños en el Empleo**, que es único en su clase, sólo existe en Panamá, y se creó para promover la participación creciente de panameños en la fuerza laboral del Canal, en cumplimiento del Tratado Torrijos-Carter. Desde la ejecución del Tratado, este programa ha sido la responsabilidad de la Oficina de Igualdad

de Oportunidades de Empleo, y la participación panameña en la fuerza laboral subió de 62.9% en 1979 a 90% en la actualidad. El programa abarca nombramientos permanentes y ascensos, y la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo tiene la obligación de presentar un informe mensual, trimestral y anual sobre el avance de la participación panameña en la fuerza laboral.

Se considera que los miembros de los grupos protegidos deben ser compensados en alguna forma por la desventaja que presentan frente al resto de la sociedad. Sin embargo, la "discriminación al revés" se ha convertido en un problema. Se pensó que, en vista de que se habían identificado ciertos grupos minoritarios que no eran tratados con equidad, se debía legislar para protegerlos. De allí surgió el *Affirmative Action Act*, una ley de protección a grupos minoritarios, que exige que las organizaciones federales tengan un porcentaje mínimo o cuota de empleados pertenecientes a estos grupos minoritarios, o de lo contrario el Gobierno Central les puede negar fondos. Esto ha provocado ciertos problemas, llamados de "discriminación al revés", que consiste en forzar el nombramiento de personas pertenecientes al grupo minoritario, aún cuando estén menos calificadas que otras, discriminando en contra de estas últimas.

Otro aspecto interesante que cabe mencionar es la antigua regla "*Speak English Only*" (sólo se permite hablar inglés), como un ejemplo de la xenofobia que de tanto en tanto se manifiesta en los Estados Unidos, mediante la cual se prohibía hablar otro idioma que no fuera inglés en el sitio de trabajo. Esto fue presentado ante los tribunales, y se consideró que era una violación del principio de no discriminación por origen nacional o cultura de origen, con excepción de órdenes por radio y casos similares.

Entre los grupos protegidos tenemos negros, hispanos, mujeres e incapacitados. La justificación es que le sale más caro a la sociedad no darles empleo. Si se convierten en cargas sociales, estas personas le cuestan dinero a la sociedad; si se les emplea, esto redunda en productividad.

Desde 1980 se legisló en el sentido de que los nuevos edificios o las mejoras a los existentes debían tener baños especiales, facilidades de acceso (rampas) y fuentes de agua de la altura adecuada para incapacitados o personas en sillas de ruedas.⁷

El Programa Federal de Mujeres tiene como uno de sus objetivos crear conciencia entre la población laboral en cuanto a los derechos de la mujer

⁷ Título 29 del Código de Reglamentos Federales, Sección 1614.102.

a ganar igual salario por igual trabajo que un hombre, a no ser acosada ni hostigada por razón de su sexo, a tener iguales beneficios marginales que los hombres y a tener igual oportunidad de empleo y de ascensos. El programa se apoya en varias leyes, a saber: el *Equal Pay Act* (Ley de Igualdad Salarial), el *Pregnancy/Childbirth Act* (Ley de Protección de la Mujer durante el Embarazo y Lactancia), y la Ley de Hostigamiento Sexual. Se trata de combatir los estereotipos en contra de la mujer y la discriminación en contra de la mujer casada para el empleo. Se prohíbe tener líneas de ascenso en el empleo separadas para hombres y mujeres. Ambos tienen que tener las mismas oportunidades de ascender dentro de la organización.

En Panamá tenemos mucho camino que recorrer en este sentido, ya que todos los días se ven anuncios de empleo en el periódico para "señorita de buena presencia, no mayor de 25 años". Esto es una clara violación de los principios de no discriminación por edad ni sexo. En cuanto a la "buena presencia", pareciera una insinuación en contra de las razas que no son bien vistas, o en contra de personas pobres que no puedan comprar ropa con qué tener "buena presencia". Es interesante notar que el 87% de los empleados del Canal son de sexo masculino, y sólo el 13% de sexo femenino. No ha sido sino hasta épocas recientes que las mujeres han ocupado puestos

tradicionalmente masculinos como prácticas, capitanas de remolcadores y pasacables.

Por último, debemos considerar un tema de actualidad a nivel mundial: el acoso sexual y el hostigamiento sexual. El acoso se refiere a solicitar favores sexuales de una persona del sexo opuesto que se niega a darlos (en ejercicio de su derecho a la libertad sexual), casi siempre de parte de la persona con más poder, a cambio de algo. El hostigamiento puede ser cualquier trato diferente que se le dé a una persona por razón de su sexo, y que la incomode, causando un ambiente hostil en el sitio de trabajo. La Comisión del Canal tiene una política bien definida en ambos sentidos, así como una reglamentación muy completa y adiestramiento a sus empleados. Incluso se han tomado gran cantidad de medidas disciplinarias en contra de los empleados que han incurrido en el acoso, y varios despidos por la misma razón. El Título 7 de la Ley de Derechos Civiles de 1964 (*Civil Rights Act of 1964*) define el acoso sexual como "Cualquier tipo de interacción sexual que le causa molestia o incomodidad a una de las partes". Como podemos ver, es un asunto muy subjetivo, porque no puede haber reglas escritas en cuanto a la incomodidad. La solución es la prevención, mediante el adiestramiento de supervisores y empleados hombres y mujeres en cuanto a

sus derechos, el procedimiento de quejas, y la forma de vestirse en el empleo.

d) Código de Conducta y Régimen Disciplinario

Este elemento fundamental del Sistema enfoca la otra cara de la moneda: además de derechos y protecciones, los empleados también tienen deberes y responsabilidades, conforme a los principios fundamentales del Sistema de Méritos. El 22 de julio de 1980 la Junta Directiva de la Comisión del Canal de Panamá aprobó un **Código de Conducta** para los empleados y miembros de la Junta, conforme a la Ley 96-70. Este Código es de obligatorio cumplimiento para todos los empleados, a quienes se les entrega una copia al ser nombrados. El Código prescribe las normas de conducta y responsabilidades.

Entre otras cosas, exige que las personas que ocupan ciertos cargos, a saber: el Administrador, Subadministrador, Secretario, Jefe de Finanzas, Ingeniero. Jefe, Asesor Jurídico y los Directores de la Oficinas de Administración Ejecutiva, Planificación Ejecutiva, Ingeniería y Construcción,

Servicios Generales y Administración de Personal presenten declaración de bienes.

Prohíbe a los empleados participar en actividades políticas durante horas hábiles y usar sus puestos en la Comisión para fomentar la actividad política. Prohíbe a los empleados cualquier actividad que **aparente ser o efectivamente sea un conflicto de intereses**, o que limite su capacidad física o mental para desempeñar sus funciones en forma aceptable.

Obliga a los empleados a manejar sus asuntos financieros personales "en forma tal que no dañe la imagen de la Comisión ni de los gobiernos de Panamá o los Estados Unidos". Los descuentos directos del salario autorizados por los empleados pueden ser cancelados por estos en cualquier momento, por lo que dentro de la organización también existe una Oficina de Consejería de Deudas, que brinda asistencia a los empleados morosos en sus deudas personales. El procedimiento consiste primero en una amonestación, luego una propuesta de suspensión, y si el empleado no paga sus deudas, una suspensión y finalmente el despido.

El **régimen disciplinario** se basa en los principios y procedimientos establecidos en el Capítulo 751 del Manual de Personal y el capítulo concerniente a medidas disciplinarias o adversas de la convención colectiva

correspondiente. La diferencia entre una medida disciplinaria y una medida adversa se debe tanto a su naturaleza como a su gravedad. La medida disciplinaria es siempre correctiva, por causa de una falta relativamente leve; mientras que la causa de la medida adversa puede ser de naturaleza económica o disciplinaria por una falta grave sancionable hasta con la destitución. Ambas deben llenar dos requisitos:

(1) Deben existir pruebas de que el empleado cometió la falta por la cual debe imponerse la sanción. (Trato justo debido a los empleados.)

(2) La sanción debe ser proporcional a la falta. (Las faltas están tipificadas en el Apéndice A del Capítulo 751 del Manual de Personal del Canal de Panamá, y se prescriben sanciones mínimas y máximas para cada una.)

Medidas disciplinarias. Los supervisores tienen la responsabilidad de establecer y mantener un ambiente de trabajo que propicie el desempeño eficaz y el buen comportamiento. Para cumplir con esta responsabilidad, deben tomar las medidas disciplinarias correctivas que sean necesarias, según los principios del Sistema de Méritos y los procedimientos establecidos en desarrollo de los mismos.

El fin de las medidas disciplinarias es promover los mejores intereses del servicio, poniendo en práctica normas razonables de eficiencia y buena conducta para todos los empleados. Deben usarse con el propósito de corregir el comportamiento de los empleados, y ejecutarse lo más pronto posible después de cometida la falta, para que tengan el efecto deseado. A diferencia de nuestra legislación laboral, que no especifica el tiempo dentro del cual se debe considerar que existe reincidencia en una falta, el Apéndice A del Capítulo 751 del Manual de Personal del Canal de Panamá lo especifica y lo llama *período probatorio*. Este período es también el tiempo durante el cual se conserva constancia de ciertas medidas correctivas en el expediente personal del empleado, y varía según la falta.

Las medidas disciplinarias son: Amonestación Verbal; Reprimenda por escrito; y Suspensión del trabajo sin sueldo por 14 días calendario o menos.

Medidas Adversas. Son las siguientes: Suspensión por más de 14 días calendario (de naturaleza disciplinaria); Destitución (de naturaleza disciplinaria); Reducción de grado o salario (puede ser de naturaleza disciplinaria, económica o de clasificación); Imposición de licencia sin sueldo

hasta por 30 días calendario (de naturaleza económica, si surgen circunstancias imprevistas).

Todo empleado tiene derecho a apelar contra una reprimenda por escrito o una suspensión en un plazo de 20 días; y contra una medida adversa en un plazo de 30 días. Se exceptúan los empleados que se encuentren en su período de prueba o los nombrados por tiempo definido.

Para los empleados panameños del Canal, el primer nivel de apelación es el jefe de la Dirección correspondiente en el caso de acciones disciplinarias, y el Director de la Oficina de Administración Ejecutiva en el caso de medidas adversas.

El segundo nivel de apelación es el arbitraje, que debe ser solicitado por el sindicato respectivo. Los gastos de arbitraje se dividen en partes iguales entre el sindicato y el empleador. Los árbitros son profesionales que vienen de los Estados Unidos especialmente para la audiencia, que normalmente se celebra en un solo día. El árbitro tiene 30 días para emitir su fallo, que es final e inapelable.

e) Programa de Evaluación del Empleado e Incentivos

En cumplimiento de los principios generales del Sistema de Méritos, se ha establecido un programa para evaluar anualmente el desempeño en el trabajo de cada empleado permanente del Canal que tenga un mínimo de seis meses de servicio. Esta evaluación tiene diversos objetivos: reconocer el buen desempeño del empleado; identificar sus debilidades; comunicación entre empleado y supervisor; determinar el tipo de adiestramiento que el empleado necesita; servir de apoyo a una recomendación para un premio de dinero por desempeño superior o sobresaliente; y determinar si el empleado merece avanzar al escalón salarial que le corresponde dentro de su grado.

Los factores que se consideran para evaluar cada aspecto del puesto son: conocimiento del trabajo, criterio, rendimiento, puntualidad, calidad del trabajo, iniciativa, actitud y otros factores que implican responsabilidades en cuanto a la seguridad en el trabajo. En las tareas manuales el requisito de seguridad es bastante estricto, ya que cualquier tipo de accidente en el Canal puede representar gastos fuertes para la empresa del Canal.

Además de estos factores, los puestos de supervisores o gerentes tienen factores adicionales de evaluación: planificación, producción, desarrollo de sus empleados y otros factores de evaluación en cada caso específico relacionados con su campo.

Una fase importante del proceso de evaluación es la entrevista que el programa requiere entre el empleado y el supervisor. Esto permite un intercambio de opiniones e información que resulta valioso para aumentar la eficiencia y rendimiento del servicio. Las evaluaciones se colocan en el archivo del empleado en la Oficina Central de Archivos, donde reposan generalmente por tres años.

Si el resultado de la evaluación no es satisfactorio, la gerencia puede tomar acción disciplinaria, previa consulta con la Oficina de Medidas Adversas de la Comisión, que da la guía para proceder. Las evaluaciones son apelables ante el supervisor mediato después de haberla analizado con el supervisor inmediato.

En cuanto al régimen de incentivos, la Comisión del Canal tiene varias razones para premiar o incentivar a sus empleados a continuar desempeñándose bien en el trabajo o en beneficio de la comunidad:

(1) Premios de desempeño en el trabajo.

- (2) Premios por actos, servicios o proyectos especiales.
- (3) Premios por hacer recomendaciones válidas para el ahorro de dinero, mejoramiento del servicio, seguridad, salud y buena imagen de la organización.
- (4) Premios por no tener accidentes en el trabajo.
- (5) Reconocimiento por servicio distinguido.
- (6) Reconocimiento por años de servicio (5, 10, 15, 20, etc.)
- (7) Premios a los consejeros voluntarios de Igualdad de Oportunidades de Empleo.

f) Oficina de Administración de las Leyes de Hábeas Data

Consideramos que las leyes de hábeas data son parte integral del Sistema de Méritos, ya que el derecho a la "privacidad" o a la intimidad, es una consecuencia o derivación del derecho a la dignidad que tiene todo trabajador como consecuencia del trato justo que le garantizan los principios del Sistema de Méritos.

"El derecho a la privacidad o a la intimidad es la facultad que tiene cada persona de disponer de una esfera, espacio privativo

o reducto inderogable de libertad individual, el cual no puede ser invadido por terceros, ya sean particulares o el propio Estado, mediante intromisiones que pueden asumir muy diversos signos (v.gr., la confección de datos íntimos de una persona)."⁸

En la legislación estadounidense el hábeas data está regulado por dos leyes: *Freedom of Information Act* (Ley de Divulgación de Información) de 1974 modificada en 1986 y *Privacy Act* (Ley de Derecho a la Intimidad) de 1974. No obstante, en el Canal de Panamá ambas se administran mediante una sola oficina compuesta por tres personas: un Encargado, un Asistente y una Secretaria. Aquí vemos un conflicto entre intereses contrapuestos, ya que a la vez que se protege al individuo contra la invasión de su intimidad, como es deseable para la salvaguardia de la actividad humana, se debe proteger al mismo tiempo el derecho del público a ser informado acerca de asuntos que puedan interesarlo. Se debe, entonces, encontrar un punto de equilibrio aceptable entre la protección de la intimidad individual y el derecho a la información que asiste al resto de la comunidad, realizando en este campo específico los principios generales de una sociedad democrática.

⁸ Ekmekdjian y Pizzolo, *Hábeas Data*, pág. 7, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996.

El derecho a la intimidad ha sido erosionado por la revolución tecnológica, en especial por la informática. Aunque la historia del derecho a la intimidad es típicamente angloamericana, esta acción deteriorante de la informática ha llevado a la mayoría de los Estados a replantear el bagaje jurídico de la protección a la intimidad. Este concepto pretende una estricta protección legal de la persona contra la publicidad de datos o de actos personales que se ponen en conocimiento del público sin noticia o permiso de la persona afectada. Ésta es la única que puede decidir qué es lo que se puede publicar o no.

Según la ley de divulgación de información, las dependencias federales deben poner a disposición del público toda información pública, reglamentos de la dependencia, opiniones, órdenes, documentación y procesos, así como toda modificación, revocación o cancelación de los mismos. Esta información debe ser publicada en el Registro Federal (equivalente a la Gaceta Oficial), o de lo contrario no afecta ni obliga a la persona afectada a cumplirla.

Para llevar a cabo esta divulgación, la dependencia debe establecer sus propios reglamentos y procedimientos, y especificar las tarifas

correspondientes razonables por la búsqueda, duplicado y revisión de los mismos.

El tribunal de distrito del domicilio de la parte actora o del lugar en que se encuentra la información es competente para conocer de las quejas por incumplimiento de esta ley, y el Fiscal Especial puede recomendar a la dependencia que tome las medidas correctivas del caso si la queja prospera.

La dependencia tiene 10 días para cumplir con la solicitud, prorrogables hasta 10 días hábiles adicionales en circunstancias extraordinarias. La divulgación de información no incluye, por supuesto, asuntos relacionados con casos penales donde se deba guardar la reserva del sumario, así como cualquier información cuya divulgación no sea de interés público o pueda perjudicar o dañar a una persona o grupo de personas.

En la Comisión del Canal de Panamá se atienden principalmente solicitudes de (1) Documentación sobre la selección de personas para ocupar puestos, solicitada por las personas que no fueron seleccionadas para un puesto, interesadas en verificar que se hayan cumplido a cabalidad con todos los procedimientos y requisitos del concurso en que han participado. (2) Información sobre las operaciones internas de la Comisión (que son documentos públicos). (3) Información que puede beneficiar a terceros,

como reclamos por intermedio de la Oficina del Asesor Jurídico, reclamos marítimos, accidentes, despidos por razones médicas, y adjudicación de contratos de construcción, compras y servicios.

Cada dependencia federal está obligada a presentar un informe anual a más tardar el 1º de marzo de cada año al Vocero de la Cámara de Representantes y al Presidente del Senado para ser remitido al Comité respectivo del Congreso, que debe contener:

- (1) La cantidad de decisiones que ha tomado la dependencia de negar las solicitudes de información y las razones de esta negativa.
- (2) La cantidad de apelaciones o reconsideraciones presentadas por los solicitantes y las razones de cada negativa.
- (3) Los nombres y títulos de cada persona responsable de haber negado una solicitud y el número de veces que cada persona ha negado información.
- (4) Los resultados de cada proceso o medida disciplinaria que se haya tomado en contra de un empleado que retuvo incorrectamente una información o una explicación de por qué no se tomó dicha medida disciplinaria.
- (5) Una copia de cada regla establecida por la agencia sobre el tema.

- (6) Una copia de la lista de tarifas y la cantidad total cobrada en el año por la dependencia en respuesta a las solicitudes de información.
- (7) Cualquier otra información que considere pertinente y que indique los esfuerzos que ha hecho la dependencia para cumplir con esta ley.

En cuanto a la Ley de Derecho a la Intimidad, prohíbe la divulgación de cualquier información contenida en un sistema de archivos por cualquier medio de comunicación a una persona u otra dependencia gubernamental, si no es solicitada por escrito y tiene el consentimiento por escrito de la persona a quien pertenece la información, salvo en el caso de funcionarios y empleados de la dependencia donde reposa el archivo que necesitan la información en el desempeño de sus funciones. También existen otras circunstancias en que se puede divulgar esta información, como por orden de un tribunal de justicia o cuando existan circunstancias que obligan a ello en aras de la seguridad o salud colectiva o individual, entre otras.

La dependencia está obligada a documentar la fecha, naturaleza y propósito de cada divulgación, así como el nombre y dirección de la persona o institución a quien se hizo.

Según esta ley, cada dependencia debe permitir que toda persona solicite modificaciones a la información que sobre ella exista en los archivos

de la dependencia y pueda, dentro de 10 días hábiles, hacerle cambios a cualquier porción de la misma que considere que no refleja la realidad o que esté incompleta. La institución también puede negarse a cambiar la información siempre que dé las razones de su negativa, y que la persona afectada tenga la posibilidad de pedir la reconsideración de dicha negativa.

Cada dependencia está obligada a mantener en sus archivos sólo la información acerca de una persona que sea relevante y necesaria para lograr un propósito de la dependencia o que sea obligatoria por ley. La información debe provenir principalmente de la misma persona, sobre todo cuando puede afectar sus derechos, beneficios y prestaciones dentro de los programas federales. Además, cuando se solicita información de un empleado o persona debe citarse la norma que autoriza dicha solicitud y especificar si la divulgación de la información es obligatoria o voluntaria, así como el propósito de la solicitud y los efectos que pueda tener sobre la persona el no divulgar toda o parte de la información que se le solicita.

La dependencia debe establecer los controles administrativos, técnicos y físicos necesarios para asegurarse de la seguridad y confidencialidad de los archivos y para proteger a las personas de cualquier perjuicio relacionado con la divulgación de la información. Asimismo, la dependencia está

obligada a establecer sus propios procedimientos, horario, lugar y requisitos de divulgación o modificación de la información que custodia.

Existe responsabilidad penal por parte de cualquier funcionario de una dependencia que divulgue información en violación de las normas sobre el derecho a la intimidad. La sanción máxima es \$5,000 de multa.

g) El Ombudsman

La figura del Ombudsman en el Canal de Panamá es creada por la Sección 1113 de la Ley del Canal de Panamá de 1979. El objetivo principal de la creación de esta oficina era asistir a los empleados y dependientes de la Comisión del Canal y otros departamentos y dependencias de los Estados Unidos (incluso el Instituto Smithsonian de Investigación Tropical y los empleados civiles de las fuerzas armadas de los Estados Unidos acantonadas en Panamá) a resolver problemas administrativos, ineficiencias y conflictos que pudieran surgir como resultado de la implementación del Tratado y sus acuerdos conexos. Abarca todos los aspectos de la vida en el área canalera.

Se anticipaba que la implementación progresiva del Tratado causaría mucho estrés e inseguridad a las personas involucradas en la operación y

mantenimiento del Canal de Panamá, a medida que muchos servicios y funciones se modificaban, se discontinuaban, se transferían a otras dependencias de los Estados Unidos, o pasaban a la República de Panamá, con diferentes estándares de operación, diferentes filosofías y diferentes presupuestos.

El Ombudsman dirige la Oficina del mismo nombre. Es un funcionario independiente supervisado directamente por el Administrador y el Subadministrador. Elabora recomendaciones a las dependencias correspondientes. Tiene acceso a los jefes de todas las instituciones estadounidenses del área, y debe estar accesible a todos los empleados de las mismas y sus dependientes.

Conforme a la Ley Long de 1967, el Ombudsman debe ser ciudadano de los Estados Unidos, ser abogado, y no puede ocupar un cargo público de elección ni dedicarse a ninguna actividad que pudiese constituir un conflicto de intereses ni dar la apariencia de ello. Sin embargo, en el caso la Comisión del Canal se substituyó el título de abogado por un mínimo de seis años de experiencia especializada en el campo.

Entre las características personales para ocupar el cargo tenemos: buenas relaciones humanas; madurez en el juicio; habilidad para investigar

y evaluar temas complejos; habilidad para determinar hechos pertinentes en forma lógica y objetiva; poder manejarse eficazmente con altos funcionarios de las diferentes dependencias gubernamentales, los sindicatos y el sector privado; habilidad para comunicarse en forma precisa y eficaz tanto verbalmente como por escrito; y poder de convencimiento para ganar la aceptación de las medidas que recomienda.

Sus funciones son las siguientes:

- (a) Recibir quejas, reclamos, peticiones y recomendaciones individuales de parte de los empleados y dependientes estadounidenses de la Comisión del Canal y las otras dependencias del gobierno de los Estados Unidos en Panamá.
- (b) Llevar a cabo investigaciones de problemas administrativos, ineficiencias y conflictos dentro de dichas dependencias como resultado de la implementación del Tratado del Canal de Panamá de 1977 y acuerdos conexos, que tengan un impacto adverso sobre la eficiencia de las operaciones; o un impacto injusto u opresivo sobre la organización o sus empleados por separado; o parecieran ser contrarios a las protecciones o beneficios que concede el Tratado; o entren en conflicto con la intención de los beneficios concedidos a los empleados conforme a la Ley 96-70 o Ley

del Canal de Panamá de 1979. Para cumplir con esta función, el Ombudsman investiga y brinda asistencia con respecto a estas quejas, solicitudes y recomendaciones, y a su vez hace las recomendaciones del caso a la Comisión o la dependencia respectiva.

(c) Administrar el Programa de asesoría a residentes.

El Ombudsman sólo puede investigar quejas y solicitudes que se relacionen con problemas administrativos que surjan dentro de las distintas dependencias estadounidenses que operaban en el área del Canal de Panamá antes del 1º de octubre de 1979, como resultado de los Tratados. Le está vedado conocer de quejas o solicitudes cuando ya exista un canal establecido para remediar o aliviar la queja, apelación o situación administrativa.

Por "queja" se entiende cualquier reclamo por parte de un empleado, relacionado con su trabajo o con una violación, interpretación errónea o mala aplicación de la ley, el reglamento o una norma, que afecte las condiciones de trabajo. ⁹

Con el incremento de la participación panameña en la fuerza laboral del Canal, las funciones del Ombudsman han ido mermando gradualmente, hasta

⁹ Título 5 del Código de los Estados Unidos, Sección 7103, numeral (9), (A) y (C) (ii).

convertirse en una figura que existe por disposición de la ley, pero cuyas funciones son tan reducidas que han sido adjudicadas como funciones adicionales a otro cargo dentro del engranaje administrativo de la Comisión. No obstante, la figura del Ombudsman cumplió una función importante en la época en que la mayoría de los empleados del Canal eran estadounidenses.

**CAPÍTULO III. CONCLUSIONES
ACERCA DE LA LEGISLACIÓN
ACTUAL Y LA PROPUESTA**

CAPÍTULO III. CONCLUSIONES ACERCA DE LA LEGISLACIÓN ACTUAL Y LA PROPUESTA

1. Las Relaciones Laborales y la misión del Canal de Panamá

Como hemos visto, el Sistema de Méritos es mucho más que un procedimiento de selección y retención de empleados con base en sus méritos—es un verdadero sistema; y más que un sistema, es una *ACTITUD* de no confrontación entre el capital y el trabajo. Es el entendimiento, por ambas partes, de que son socios en una empresa. Esta empresa tiene una *MISIÓN* que ambos deben llevar a cabo, porque uno solo sin el otro no puede lograrlo. Es por eso que esta misión debe estar claramente estipulada en la Ley Orgánica del Canal de Panamá, plasmándose con toda claridad; debe repetirse continuamente a los empleados y fijarse en los tableros de anuncios de toda la institución, para que todos la tengan siempre en mente. El texto de esta misión también debe estar físicamente presente y por delante

de las personas que estén reunidas para toda deliberación o negociación obrero-patronal, porque la misión de una institución es el fin último a que se aspira, la *raison d'être* de la sociedad temporal que se forma al nacer la relación de trabajo. No se debe perder nunca de vista el sol por estar viendo los árboles, porque sin sol no habría árboles.

Por esta razón, no podríamos entrar a comparar el Sistema de Méritos que rige la relación de trabajo en el Canal de Panamá sin antes anotar que el último anteproyecto de Ley Orgánica del Canal de Panamá no estipula con claridad la misión de la institución y las responsabilidades inherentes a la misma con respecto al resto del país y su desarrollo económico. Sólo menciona en los dos párrafos anteriores al Capítulo Primero, que el objeto de la ley es "hacer del Canal una empresa eficiente y rentable, pilar del desarrollo humano y socioeconómico del país, abierta a la participación en ninguna forma discriminatoria de hombres y mujeres, e integrada a la estrategia marítima nacional." Como podemos ver, son pronunciamientos líricos que no concretan una meta bien delimitada. No es sino en escasos tres artículos que el anteproyecto alude a las funciones, competencias y facultades de la Autoridad del Canal. Veamos:

"Artículo 4. A la Autoridad le corresponde privativamente el mejoramiento, la modernización y el funcionamiento del Canal, así como sus actividades y servicios conexos, con el fin de que el mismo provea un servicio seguro, continuo, eficiente y rentable. La Autoridad podrá delegar, total o parcialmente, la ejecución y desempeño de determinadas obras, trabajos o servicios en terceros conforme a esta Ley y los Reglamentos."

"Artículo 5. El objeto fundamental de las funciones reconocidas a la Autoridad es que el Canal permanezca siempre abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves **de todos los Estados del mundo**, sin discriminación, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y los Reglamentos. En consideración al carácter de servicio público internacional esencialísimo que cumple el Canal, **su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna.**"

"Artículo 6. Corresponde a la Autoridad la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la Cuenca Hidrográfica del Canal. Para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad coordinará con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del Canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos públicos y privados que puedan afectarla."

(El subrayado es nuestro)

Como podemos ver, no se enuncia la misión del Canal, ni se menciona siquiera la función social y la responsabilidad que tiene el Canal para con el resto de la nación, que ha vivido una lucha generacional por lograr la

independencia primero y la descolonización después, y que ahora tiene puestas sus esperanzas en el Canal como motor del desarrollo. Sin embargo, sí se pone énfasis en el servicio al resto del mundo, y el beneficio a las demás naciones. Debemos darle primera prioridad al beneficio de nuestro país y luego ser *pro mundi beneficio*, ya que los panameños también somos parte de este mundo.

En el siguiente capítulo recomendamos la redacción de una misión que podría ser enunciada en la exposición de motivos de la ley propuesta o en su primer artículo, y que debería ser el norte de todas las actividades de la empresa.

Hemos expuesto las razones por las que la conservación del Sistema de Méritos es vital para lograr la transferencia imperceptible del Canal a la República de Panamá, y hemos descrito en qué consisten sus elementos y autoridades.

A continuación analizaremos las disposiciones sobre el Sistema de Méritos contenidas en nuestra legislación actual y propuesta, con el propósito de evaluarlas y concluir si llenan o no las expectativas de la fuerza laboral del Canal con respecto al Sistema de Méritos. Además, si la ley propuesta cumple con el mandato constitucional de preservar los derechos

de los trabajadores, contenido en el artículo 316 de nuestra Constitución Política, parte del cual dice textualmente:

"ARTÍCULO 316. La Autoridad del Canal de Panamá **estará sujeta** a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo **que mantendrá como mínimo**, las condiciones y derechos laborales **similares** a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los trabajadores permanentes, y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año y cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha." (...) (El subrayado es nuestro)

Una vez establecidas las diferencias entre las disposiciones contenidas en estas fuentes que regulan las relaciones laborales de ambos países, procederemos a formular nuestra propuesta para la adopción de un Sistema de Méritos en el año 2000 que sea justo y equitativo para todos los empleados del Canal para cumplir con los principios enunciados, a la vez que permita el cumplimiento de la misión del Canal.

De esta manera podremos aprovechar la experiencia ajena. Las leyes laborales y las conquistas de los trabajadores en los Estados Unidos fueron escritas con sangre y fuego en el transcurso de más de 200 años---sangre que nos podemos ahorrar si nos decidimos a aprender que sólo la justicia puede contra el derramamiento de sangre. No se trata de quién tiene más poder,

sino de evitar el conflicto laboral. La paz laboral debe ser el objetivo; de lo contrario todos pierden. Las leyes laborales de los Estados Unidos no se promulgaron como una concesión a los trabajadores. El Congreso las ha ido promulgando con los años para crear la paz laboral y la estabilidad, debido a los grandes conflictos que cerraron industrias importantes por muchos años, ¡al punto de que el gobierno se vio obligado a llamar al ejército para que matara huelguistas! El Congreso de los Estados Unidos se vio obligado a buscar la resolución pacífica de las disputas laborales *para proteger la economía en general.*

La nueva cultura en la relación obrero-patronal es la que se basa en los **intereses** de las partes, no en sus derechos y deberes. Si existe una comunicación permanente, constante, de continuo aprendizaje, participación, flujo de información, capacitación y flexibilidad en cuanto al cambio de reglas, cada parte podrá comunicar a la otra cuáles son sus verdaderos **intereses**, en vez de enfocar la negociación en lo que cada parte cree que deben ser sus **derechos**.

Permítasenos aquí dar un ejemplo para ilustrar uno de los principios fundamentales del Consejo de Cooperación Obrero-Patronal (*Partnership*

Council) establecido por el Presidente Clinton. Se trata de la negociación basada en *intereses* y no en derechos y deberes:

En un pueblo de la China había dos mujeres que necesitaban una naranja, pero sólo había una para las dos. Después de mucha discusión acerca de los derechos de cada una a quedarse con la naranja, presentaron su caso ante el sabio del pueblo. El sabio chino les dijo, "Si yo no fuera realmente un sabio, les diría que partieran la naranja en dos, y cada una se quedara con una mitad. Sin embargo, quiero que me digan primero qué interés tiene cada una en la naranja." Una de las mujeres dijo que tan sólo quería la cáscara de la naranja para hacer mermelada, y que si sólo se le concedía la mitad de la naranja, no le alcanzaba. La otra mujer dijo que quería el jugo de la naranja para dárselo a su hijo enfermo, y que con la mitad de la naranja no llenaba un vaso. El sabio chino entonces procedió a pelar la naranja y darle a cada una la parte que le interesaba.

Abogamos por una transición imperceptible del Canal con justicia---ya que sin justicia no la puede haber. Podemos escribir un capítulo de honestidad y justicia en la historia de Panamá mediante la negociación preventiva, o podemos empeñarnos en la actitud, ya pasada de moda, de la confrontación inútil basada en derechos y deberes.

2. El Título Constitucional sobre el Canal

Son pocas las disposiciones sobre el Sistema de Méritos que contiene el Título XVI de la Constitución sobre el Canal de Panamá. En realidad, el título sólo alude directamente al Sistema de Méritos en su artículo 316, cuando dice que la Autoridad del Canal de Panamá "estará sujeta a un régimen laboral especial **basado en un sistema de méritos** y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999." De aquí se deduce que los principios generales de dicho sistema de méritos deben ser desarrollados por las leyes.

La redacción de este artículo ha sido criticada repetidamente, antes y después de la aprobación del título por la Asamblea Legislativa, por varias razones.

Primero, se ha dicho que el "Plan General de Empleo" no hace alusión a nada --- a ninguna figura conocida en la doctrina del Derecho Laboral nacional ni comparado. En realidad, resulta un ripio. Lo que sí es

importante es que la Constitución establece aquí el mandato de mantener como mínimo condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999.

Segundo, se le ha criticado que en vez de establecer el **no desmejoramiento** de las condiciones de trabajo de la fuerza laboral, señala como mínimo las condiciones *existentes al 31 de diciembre de 1999*. No contempla la posibilidad de que se desmejoren las condiciones entre la fecha de aprobación del título y el 31 de diciembre de 1999 (como en efecto puede suceder si la Oficina de Administración de Personal acoge la petición de la misma Comisión del Canal y elimina el pago de cesantía para los empleados panameños que sean contratados por la nueva Autoridad del Canal).

Tercero, garantiza la contratación de los "trabajadores permanentes, y aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año" (1999--- todos los empleados estadounidenses, según el Tratado), "cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables", con beneficios y condiciones **iguales** (nótese que aquí no dice **similares** como en el primer párrafo del citado artículo) a los que les correspondan hasta esa fecha. A los redactores del título se les advirtió que al no insertar la palabra **panameños** después de trabajadores permanentes, se estaba perpetuando la intolerable

situación de privilegio de los empleados estadounidenses frente a los panameños. Sin embargo, insistieron en dicha redacción. En otras palabras, si se determina que el puesto de un práctico del Canal es necesario "de acuerdo a las normas aplicables" (no aclara a qué normas se refiere), y ese puesto está ocupado por un empleado estadounidense que deba acogerse a la jubilación especial ese año, el empleado, por norma constitucional panameña, debe ser contratado **con los mismos beneficios y condiciones que tiene en esa fecha**, como son vivienda, luz y agua gratis, vacaciones pagadas a los Estados Unidos una vez al año, educación de los hijos y pago diferencial por vivir en el trópico. Esto es una clara violación de los principios del Sistema de Méritos *igual paga por igual trabajo e igual trato para todos* .

Por otro lado, el mismo artículo 316 del título constitucional dice en el segundo párrafo: "La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna." Aquí vemos una contradicción

con el contenido del párrafo anterior, ya que si se contratan estadounidenses "esenciales" garantizándoles beneficios y condiciones **iguales**, forzosamente se estaría colocando a los panameños en condiciones inferiores.

Seguidamente se establece que el funcionamiento del Canal "no podrá interrumpirse por causa alguna." Aquí debemos señalar dos cosas: primero que no se contempla el caso fortuito ni la fuerza mayor. Segundo, que el lugar donde está ubicada esta disposición (entre una frase que alude a la contratación de empleados y el siguiente párrafo, que se refiere a los conflictos laborales), pareciera referirse a la huelga, sin mencionarla y sin atreverse a prohibirla, porque es un derecho expresamente enunciado en el artículo 65 de la misma Constitución.

El artículo 312 de la Constitución también contiene algunas disposiciones que indirectamente tienen un impacto importante sobre el Sistema de Méritos, tema que nos ocupa. Estatuye que habrá un director que presida la Junta Directiva de la Autoridad del Canal con la condición de Ministro de Estado (representante del Presidente de la República), uno designado por el Órgano Legislativo y nueve nombrados por el Presidente con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Órgano Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros. Esto significa que tanto los partidos

políticos representados en el Órgano Legislativo como el Ejecutivo de turno están representados dentro de la Junta Directiva (¿y esto garantiza la "despolitización" del Canal?), pero no pasa lo mismo con el sector laboral ni con ningún otro sector de nuestra sociedad---ni el sector académico, ni la empresa privada, etc. Sin embargo, la Constitución no **prohíbe** que el Ejecutivo designe directores que provengan o tengan experiencia en el campo laboral u otros campos.

Oportunamente recomendaremos cómo pueden atenuarse algunos de los defectos de fondo y forma que hemos señalado en el título constitucional mediante disposiciones legales.

No podemos dejar de mencionar aquí el mandato del título constitucional contenido en el artículo 317 con respecto a que el régimen contenido en el título "sólo podrá ser desarrollado por **Leyes** que establezcan normas generales." (Nótese el plural). La interpretación de este mandato ha suscitado una polémica encabezada por el sindicato de prácticos, quienes consideran que el anteproyecto de ley debe dividirse en varias leyes generales que versen sobre diferentes materias, y que se debe promulgar una ley general que cubra específicamente el aspecto laboral, ya que es uno de los más complejos y potencialmente conflictivos.

Veamos las disposiciones del título constitucional que pueden interpretarse en un sentido u otro:

El artículo 311 dice "La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. *El Órgano Ejecutivo propondrá al Órgano Legislativo la Ley que coordine todas estas instituciones para promover el desarrollo socioeconómico del país.*" Como podemos ver, el título aquí se refiere a otra ley, distinta de la Ley Orgánica del Canal, que verse sobre una materia diferente, cual es la coordinación de las competencias marítimas para elaborar una estrategia que promueva el desarrollo socioeconómico del país.

Por otro lado, el numeral 6 del artículo 313 establece como una de las facultades de la Junta Directiva "Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen **las normas generales** que dicte el Órgano Legislativo a propuesta del Órgano Ejecutivo, **sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias** para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional."

Aquí también pareciera sugerirse que se deben dictar leyes generales sobre todas las materias necesarias para el funcionamiento, mantenimiento, etc. del Canal dentro de la estrategia marítima.

Por otro lado, el mismo artículo 316, antes citado, al mencionar un **régimen laboral especial** en su primer párrafo, pareciera sugerir que éste debe establecerse mediante una ley, ya que por lo general un reglamento no desarrolla una norma constitucional, y este régimen laboral, en nuestra opinión, tiene una importancia tal, y difiere en tantas cosas del régimen laboral del resto de los empleados públicos, que merece ser desarrollado mediante ley aparte.

Sin embargo, la segunda oración del segundo párrafo del artículo 316 dice: "**La Ley Orgánica** regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño." Aquí entonces, pareciera referirse a una sola ley orgánica, aunque también la palabra "Ley" puede interpretarse en forma genérica.

Por último, cabe mencionar el artículo transitorio del título constitucional, tantas veces criticado, que citamos a continuación:

"ARTICULO TRANSITORIO. En lo que no contradiga lo dispuesto en esta Constitución, la Autoridad del Canal de Panamá integrará a su organización la estructura administrativa y operacional existente en la

Comisión del Canal de Panamá al 31 de diciembre de 1999, incluyendo sus departamentos, oficinas, posiciones, normas vigentes, reglamentos y convenciones colectivas vigentes, **hasta que sean modificados de acuerdo a la Ley.**"

¿A qué Ley se refiere este artículo? El anteproyecto de ley orgánica del Canal de Panamá no contempla ninguna reorganización de los departamentos y estructura de la institución, por lo que debemos concluir que este artículo se refiere a leyes posteriores a la ley orgánica, y no a reglamentos. Esto pareciera favorecer, entonces, la posición de que ese universo de normas y reglamentos deben recogerse en varias leyes generales por tema, que luego serían desarrolladas por los reglamentos generados por la propia institución y aprobados por su Junta Directiva.

3. La Ley de Carrera Administrativa

La Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa, desarrolla los Capítulos 1, 2, 3 y 4 del Título XI de la Constitución, estableciendo un sistema de méritos para los servidores públicos. Esta ley a la fecha no se ha implementado, y se encuentra en un proceso de reglamentación, aunque se han gestionado algunos adelantos,

como el nombramiento de los representantes de la Junta Técnica y la instalación de la Dirección de la Carrera Administrativa. Es obligatoria para todas las dependencias del Estado y se establece como fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o leyes especiales, como sería el caso del Canal de Panamá. Es una ley largamente esperada, que comprende el sistema de méritos dentro de sus normas, aunque abarca mucho más que eso, ya que además del Sistema de Méritos regula, en general, toda la administración de recursos humanos y relaciones laborales. Esta ley establece la incorporación progresiva de las instituciones públicas a la Carrera Administrativa en un período de 4 años y 3 meses aproximadamente, de forma que todas deben estar incorporadas antes del año 2000, aunque ya presenta un año de retraso. El factor económico es uno de los grandes obstáculos que la misma debe enfrentar para su implementación, por lo que se ha solicitado un crédito extraordinario para dotar de personal y equipo de oficina y mobiliario a la Dirección de Carrera Administrativa. Existe un proyecto de Ley General de Sueldos, que viene a ser mancuerna de la Ley de Carrera Administrativa, que sería la encargada de regular los salarios de acuerdo a las posiciones, ya que no se puede pretender brindar estabilidad

laboral al empleado gubernamental si no se tiene previsto el salario que devengará.

Aunque la ley no enuncia los principios generales como lo hace la legislación estadounidense, nuestra ley de carrera administrativa tiene la ventaja sobre la estadounidense de unificar todas las normas sobre administración de recursos humanos en una sola ley, que será reglamentada por cada dependencia, concentrando en un solo cuerpo normativo todo el Sistema de Méritos (que como hemos visto, está diseminado por varias leyes, reglamentos, órdenes ejecutivas y precedentes en la legislación estadounidense, prestándose a confusión).

Por mandato constitucional el Canal de Panamá estará sujeto a un régimen laboral especial, y adoptará un "Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999." Como no tenemos forma de saber cuáles serán esas condiciones y derechos, tendremos que presumir que no van a ser cambiadas fundamentalmente. Basándonos en esta presunción, podemos decir que la ley orgánica del Canal de Panamá debe adecuarse a las disposiciones del actual Sistema de Méritos en cumplimiento de la Constitución, teniendo en cuenta las funciones tan únicas que ejerce el

Canal; pero que la Ley de Carrera Administrativa puede y debe ser fuente supletoria de Derecho para la carrera especial que se establecerá en el contexto de la administración panameña del Canal y que comenzará a regir a partir del año 2000.

Haciendo un análisis somero de los 198 artículos de la Ley de Carrera Administrativa, podemos dividir sus disposiciones en dos grandes grupos, para los propósitos del tema que nos ocupa: **(A) Disposiciones sobre la administración de recursos humanos y relaciones laborales en general;** y **(B) Disposiciones específicas sobre el Sistema de Méritos,** que son comparables con el Sistema de Méritos actual del Canal de Panamá. En cuanto a estas últimas, como veremos más adelante, algunas son innovaciones que es recomendable incorporar a la Ley Orgánica del Canal de Panamá, mientras que el Sistema de Méritos del Canal contiene otros frenos y contrapesos que deben conservarse en la Ley Orgánica como garantía del buen funcionamiento del Canal.

A. Disposiciones sobre la administración de recursos humanos y relaciones laborales en general:

1. Definición de los niveles jerárquicos y funcionales.
2. Definición de servidores públicos de carrera y los que no son de carrera.

3. Crea los órganos superiores de la Carrera Administrativa y establece sus funciones.
4. Establece la Ley de Carrera Administrativa como fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras.
5. Señala la máxima acumulación de tiempo de vacaciones.
6. Establece la descripción formal de funciones de cada funcionario.
7. Establece la prima de antigüedad.
8. Exige preaviso de 15 días en caso de renuncia.
9. Reglamenta la huelga y define la huelga ilegal.
10. Establece el deber de todo funcionario de denunciar cualquier acto que lesione a la administración pública. (Comparable al *Whistleblower Act*.)
11. Reglamenta la formación de sindicatos y la solución de los Conflictos Colectivos en su Título VIII.
12. Reglamenta el control y abuso de drogas (artículos 165 y s.s.)
13. Reglamenta el arbitraje, la calificación de árbitros, el plazo para la designación de los árbitros, y *los servicios mínimos durante la huelga*. Este último punto es muy importante y debe reglamentarse taxativamente en la Ley Orgánica del Canal, ya que por disposición constitucional "en

consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna".¹

B. Disposiciones específicas sobre el Sistema de Méritos:

1. Reclutamiento sin discriminación alguna por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas. (En comparación con la ley anglosajona, falta edad, impedimento físico o mental, color, cultura u origen étnico, pero se agrega clase social, conforme al Principio General I del Sistema de Méritos, "*Los empleados deben reclutarse de las fuentes correspondientes, y de todos los sectores de la sociedad*".)
2. Clasificación de puestos.
3. Prohibición del nepotismo.
4. Estabilidad o status del empleado al cumplir su período de prueba.
5. Procedimientos de ingreso a la Carrera Administrativa.
6. Prevención de que el calificador conozca la identidad del aspirante (esto no ocurre en el Sistema de Méritos del Canal, y es muy recomendable).
7. Igual salario por igual trabajo.
8. Revisión cada 2 años de los salarios para que el servidor público mantenga una condición de vida digna y decorosa.
9. Traslados y ausencias (el servidor público debe aceptar el traslado - no así en el Canal, donde un empleado es advertido al ser nombrado

¹ Título constitucional sobre el Canal.

que puede ser trasladado del sector Atlántico al pacífico y viceversa sin que tenga mediar su aceptación).

10. Orientación de nuevos empleados y capacitación y adiestramiento de los servidores públicos.
11. Establece la obligación de los servidores públicos de seguir trabajando el doble del tiempo que le haya tomado un curso de capacitación y la sanción respectiva por no cumplir con este requisito. (La ley estadounidense no establece este requisito, que es muy recomendable.)
12. Fija el orden y el procedimiento en caso de una reducción de la fuerza laboral y exenciones a la misma.
13. Derechos y deberes de los empleados.
14. Estabilidad.
15. Programa de Asistencia al Empleado por consumo de drogas y alcohol.
16. Prohibiciones. La ley enumera 19 en el artículo 138, en comparación con 10 en la ley estadounidense. Las número 1, 3, 6, 7, 12, 17, 18 y 19 no están incluidas en la legislación estadounidense. Hay otras que están incluidas implícitamente dentro de la reglamentación del sistema de méritos, como la prohibición de incurrir en acoso sexual, consumir drogas ilícitas o apropiarse ilegítimamente de bienes del Estado. La Ley de Carrera Administrativa no menciona las siguientes prohibiciones del sistema de méritos del Canal:

II. Ofrecer empleo o recomendar a una persona para un empleo sin base en su experiencia, habilidad, aptitud, calificaciones generales, reputación, lealtad o idoneidad.

IV. Obstaculizar o engañar a una persona para que no ejerza su derecho a competir por un empleo.

V. Ejercer influencia sobre una persona para que no compita por un puesto.

17. Bonificaciones por recomendaciones que produzcan ahorros o mejoras en los servicios públicos.
18. Sanciones proporcionales a la falta.
19. Régimen disciplinario.
20. Tipo de sanciones---pero no establece el período dentro del cual se debe considerar que es reincidencia.
21. Prescripción de la persecución de las faltas administrativas en 60 días después de que lleguen al conocimiento del superior inmediato, en las que son causal de destitución directa y 30 días en las otras.
22. Causales de destitución.

Además, la Ley de Carrera Administrativa crea los Órganos Superiores de la carrera administrativa, a saber: (1) La Dirección General de Carrera Administrativa (2) La Junta Técnica de Carrera Administrativa (3) La Junta de Apelación y Conciliación y (4) Las oficinas institucionales de recursos humanos.

1. **Dirección General de Carrera Administrativa:** Es el organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo. Sus funciones son, entre otras:

(a) Diseñar el sistema de administración de recursos humanos (organización, programas, mecanismos de ejecución, información, evaluación y control).

(b) Dictar los reglamentos para poner en práctica la ley (que deben ser cumplidos de manera uniforme por las oficinas institucionales de recursos humanos).

(c) Ejecutar las políticas de recursos humanos del sector público basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo.

(d) Hacer cumplir las normas de salud ocupacional y seguridad laboral.

(e) Reclutar recursos humanos en función de las necesidades de cada institución, pudiendo descentralizar los procedimientos de selección "cuando se apliquen a clases de puestos específicos a una institución".

2. La Junta Técnica de Carrera Administrativa: Sus funciones son, entre otras:

(a) Asesorar al Presidente de la República en materia de administración de recursos humanos.

(b) Proponer al Presidente de la República políticas de recursos humanos y recomendaciones para mejorar el sistema.

(c) Evaluar el desempeño del Director General.

(d) Aprobar o rechazar el reglamento interno de la Dirección General de Carrera Administrativa y los reglamentos técnicos presentados por la Dirección General.

3. La Junta de Apelación y Conciliación: Sus funciones son, entre otras:

(a) Resolver las apelaciones contra los actos administrativos de la Dirección General de Carrera Administrativa.

(b) Resolver en segunda instancia las apelaciones propuestas contra las destituciones de servidores públicos.

(c) Aplicar el reglamento de procedimiento para resolver los conflictos colectivos en el sector público.

4. Las oficinas institucionales de recursos humanos: Sus funciones más importantes son:

(a) Cumplir y hacer cumplir, en sus respectivas instituciones, la Ley, sus reglamentos y las disposiciones de la Dirección General de Carrera Administrativa.

(b) Asesorar al personal directivo de su institución en la aplicación de las normas de la carrera administrativa.

(c) Ejecutar las actividades técnicas y coordinar los diversos programas con la Dirección General de Carrera Administrativa.

(d) Desarrollar y tramitar las acciones del personal de su competencia, para que sigan las normas y procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos.

(e) Llevar los controles, registros y estadísticas del personal de la entidad.

(f) Participar en la preparación de los anteproyectos de presupuesto de personal de su institución.

La Ley de Carrera Administrativa no crea autoridades imparciales de fiscalización del Sistema de Méritos, como son la Junta de Protección del Sistema de Méritos, la Fiscalía Especial (*Office of Special Counsel*), la Autoridad Federal de Relaciones Laborales y la Oficina de Administración de Personal de la ley anglosajona, cuyas funciones de supervisión ya hemos mencionado en el capítulo anterior. Consideramos que esto es necesario para garantizar que los órganos superiores de cualquier Carrera Administrativa cumplan a cabalidad con las normas del sistema de méritos.

4. El Anteproyecto de Ley Orgánica del Canal

Con la incorporación plena del Canal a la jurisdicción panameña, el país enfrenta una encrucijada. Debe borrar el distanciamiento entre el Canal y el resto del país; borrar la presencia de una jurisdicción foránea, así como las autoridades que hacen cumplir las leyes propias de esa jurisdicción, apuntando a una gradual convergencia de ambos sistemas, con enriquecimiento de ambos.

Es una aspiración natural de todo trabajador del Canal que el cambio no desmejore sus condiciones de trabajo, y una esperanza que al contrario, el cambio le traiga más beneficios y mejores condiciones de trabajo. La República de Panamá tiene la obligación, no sólo ética y legal, sino garantizada por constitución, de mantener al menos las condiciones, salarios y beneficios existentes a la fecha, evitando por medio de leyes adecuadas elementos perturbadores y conflictos en el aspecto laboral. El conflicto laboral, como hemos visto, es peligroso no sólo a lo interno, sino porque la industria marítima es sensitiva y planifica con tiempo. Un Canal con problemas laborales no manda un buen mensaje, por lo que se afectaría la competitividad del Canal como medio de transporte, y por ende a la

estrategia marítima de nuestro país, a toda nuestra economía y nuestro desarrollo económico. Es imposible pedirle a los navieros que inviertan en una empresa que desde ya tiene problemas laborales. Al país le conviene una transición pacífica, no conflictiva, entre una administración y otra. Los distintos sectores tienen pleno derecho a identificarse y luchar por sus intereses. Si en vez del diálogo nos abocamos a una actitud de confrontación, se siembran semillas de descontento y conflictos que nadie quiere que existan en el Canal.

Una empresa con conflictos laborales no puede ser eficiente, por lo que se deben dar métodos alternativos y preventivos de la huelga. Es menos oneroso para el empleador defenderse de la huelga cuando los trabajadores son fácilmente reemplazables. En el Canal de Panamá no lo son, porque son altamente especializados. No existe una fuerza laboral que pueda reemplazarlos a corto plazo, por lo que el gobierno de Panamá debe considerar este poder que tiene la fuerza laboral del Canal y ceder en cuanto a buscar métodos alternos de resolución de disputas, así como en plantear las aspiraciones mínimas de los trabajadores en la ley, evitando el abuso y el ejercicio absoluto del poder de parte de la administración del Canal.

Es natural y lógico que los trabajadores del Canal estén preocupados por su futuro, y piensen que el título constitucional no es suficiente garantía de sus derechos, ya que han visto la pérdida de derechos adquiridos por los trabajadores de los puertos, y la falta de estabilidad que existe en general, y específicamente en las empresas sujetas a la privatización.

El artículo 317 de la Constitución, que estipula que el régimen contenido en ese título "sólo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales" ha generado un problema interpretativo con posibilidades de conflicto. Lo cierto es que los trabajadores siempre quieren certeza jurídica, no ensayo y error. Un régimen contenido en una ley perdura más; en su elaboración participa un mayor número de personas; y no siempre es fácil reformar una ley, mientras que el reglamento es más efímero. Además, los derechos de los trabajadores en todas partes constan en leyes, no en reglamentos o normas de inferior jerarquía. No es posible aceptar una ley que no garantiza derechos similares a los adquiridos por los trabajadores del Canal, como manda la Constitución. Esta ha dado a la Junta Directiva la potestad de *reglamentar* la ley, no de normar toda la situación laboral del Canal.

Para concentrarnos en el tema del Sistema de Méritos y las relaciones obrero-patronales, que es el aspecto que nos ocupa, somos de la opinión que el sexto anteproyecto de ley ha mejorado notablemente en este aspecto, en comparación con los cinco anteriores, fruto de la consulta con los empleados y otros grupos de la sociedad civil. Nos referiremos, entonces, al anteproyecto del 2 de octubre de 1996, que ha sido presentado a la Asamblea Legislativa, analizando cada tema de importancia para el Sistema de Méritos por separado.

a) Generalidades

En general, consideramos que el Anteproyecto revela pobreza en la identificación de los beneficios que le corresponden a los empleados por Constitución, aludiendo a temas o enunciándolos solamente. El título constitucional ya consagra los derechos; ahora es necesario *desarrollarlos*, no limitarse a hacer pronunciamientos líricos y listas de lo que debe contener el régimen laboral.

Sin embargo, el anteproyecto de ley en muchos casos es una repetición del texto constitucional. Incluso, en algunos casos es hasta más escueto que

la constitución. Se necesita mayor desarrollo sobre en qué consiste el Sistema de Méritos.

Por esta razón, concluimos que el mandato constitucional de que las leyes que desarrollen el título sobre el Canal deben ser generales debe interpretarse en forma extensiva y no restrictiva. Seguidamente nos permitimos enumerar algunas observaciones generales al anteproyecto:

(1) No se especifican específicamente las causas justificadas de despido. Aunque los artículos 89 y 90 nos parecen suficientemente explícitos sobre la lista de faltas y sanciones y el establecimiento de un código de conducta aplicable a todos los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores en general, consideramos que las causales de despido sí deben aparecer taxativamente en un cuerpo normativo con jerarquía de ley y no de reglamento.

(2) No se establece la cotización obligatoria para los que quieren beneficiarse con la defensa de los sindicatos. Sin recursos económicos, el sindicato no sobrevive. A la fecha los sindicatos están obligados a defender a los empleados que no pagan cuotas, pero reciben recursos económicos de organizaciones madre. Esto no debe confundirse con la afiliación obligatoria, la cual atentaría contra la libertad individual de escoger si ser

miembro o no de un sindicato. La cotización obligatoria ha sido propuesta en los Estados Unidos, aunque a la fecha no ha sido aprobada.

(3) Prohíbe la negociación de salarios sin que se estipulen por ley.

(4) Prohíbe la huelga, siendo ésta un derecho constitucional, sin siquiera dar nada a cambio, como lo hace la ley estadounidense.

(5) El artículo 107 no dice explícitamente que a los trabajadores les está permitido participar libremente en el proceso de elecciones---elegir y ser elegido, que es un derecho político de todo ciudadano. Este derecho fue conculcado por el anterior administrador del Canal, Gilberto Guardia, mediante un memorando a los empleados fechado el 3 de febrero de 1994, en el que estipulaba que los empleados que deseaban ser candidatos políticos a puestos de elección popular tendrían que renunciar a su empleo con la Comisión del Canal de Panamá. Dicho administrador justificó este abuso de autoridad en los siguientes términos:

"Las razones en que se basa este requisito son las mismas que causaron hace muchos años que los Estados Unidos promulgara una ley prohibiendo estrictamente entre otras cosas, que los empleados del gobierno federal corrieran para puestos de elección popular en el sistema político de los EEUU reteniendo sus puestos. Los principios en los que se basa dicha ley son la necesidad de garantizar la independencia política y neutralidad de los empleados federales, y la necesidad de mantener la eficiencia e integridad del servicio público. Al respecto, y debido a que el sistema de mérito es frágil, es necesario

protegerlo diligentemente. Una de sus mayores salvaguardas es la prohibición de que estos empleados sean candidatos políticos y ocupen puestos de elección popular. Esta característica es esencial para proporcionarle al Gobierno de los EEUU la capacidad de contratar, ascender, y retener personas del más alto calibre bajo el sistema de mérito, y por lo tanto de mantener la confianza del público en que el servicio que prestan es justo e imparcial. Aunque dicho estatuto de los EEUU no rige en Panamá, los mismos principios tienen validez y son esenciales en todo sentido para sostener la alta calidad de trabajo que se realiza aquí en el Canal." (El subrayado es nuestro)

Esto es un claro ejemplo de que el empleado no está debidamente protegido si no se consignan claramente sus derechos en la ley. No se puede dejar ningún derecho básico al capricho de un Administrador o de once personas que componen la Junta Directiva. Si renuncia al derecho de participar en el proceso político, el trabajador no tiene forma de garantizar sus derechos. El artículo 316 de la Constitución estipula que la Autoridad del Canal de Panamá "estará sujeta" a un régimen laboral especial. Este régimen debe estar contenido en la ley y la Autoridad debe estar sujeta a la ley, no al capricho de la Junta Directiva. Aquí podría atenuarse un poco ese peligro si la ley estipulase que el Ejecutivo designe directores que provengan o tengan experiencia en el campo laboral u otros campos.

(6) No especifica qué tratamiento se le dará a las personas con doble nacionalidad.

(7) No menciona el derecho de los trabajadores al pago de cesantía. Este derecho está consagrado en la ley estadounidense. Los sindicatos de trabajadores del Canal han venido pidiendo el pago de cesantía cuando se transfiera el Canal a Panamá desde 1977, en previsión de que iban a ser separados involuntariamente de sus puestos en virtud de la transferencia del Canal, y que por derecho les correspondería. En 1990 la presión de los trabajadores aumentó, y desde ese año la Comisión del Canal sabía exactamente a cuánto ascendía el monto de este pago. Desde 1977 sabían que era su obligación pagarlo, según el Tratado. Sin embargo, no se creó el fondo para ello. En vez de hacer las reservas debidas, la Comisión del Canal trató de salirse de la deuda solicitando a la Oficina de Administración de Personal (federal) una *modificación de los reglamentos* que excluyera a los empleados del Canal de Panamá. Los sindicatos acudieron al Presidente de los Estados Unidos, el Ministerio de Trabajo de Panamá, al embajador de Panamá en Washington y al Secretario de Estado de los Estados Unidos. Lograron postergar la implementación de la modificación mientras se agotaba la consulta. No obstante, en 1997 la Comisión del Canal insistirá en volver a presentar la petición de modificación, en clara violación del Tratado del

Canal de Panamá, que especifica que el Canal debe pasar a Panamá libre de deudas y gravámenes.

Por otro lado, el artículo 46 del anteproyecto de ley estipula que ni el Gobierno Nacional ni la Autoridad pagarán ninguna deuda, obligación o compromiso económico contraído con anterioridad al 31 de diciembre de 1999, salvo que estén respaldados por fondos recibidos para la liquidación de la Comisión del Canal de Panamá, o que surjan de reconocimientos expresos o de compromisos contraídos por el Estado con motivo de la entrega del Canal. Esta disposición de la ley no es criticable, ya que coincide con el Tratado del Canal de Panamá. Sin embargo, nuestro país debe mantenerse firme en exigir a los Estados Unidos que cumpla a cabalidad el Tratado en este sentido.

Es este otro claro ejemplo de que el empleado no está debidamente protegido si no se consignan claramente sus derechos en la ley. Si se niega el derecho al pago de cesantía, significaría un desmejoramiento de las condiciones y beneficios que ha ocurrido **antes** del 31 de diciembre de 1999, y **después** de la redacción del título constitucional, lo que prueba que cualquier alusión a "las condiciones existentes al 31 de diciembre de 1999"

en el título constitucional (alusión que aparece 4 veces), no es conveniente ni feliz, porque no brinda seguridad jurídica.

(8) Uno de los últimos cambios al anteproyecto que consideramos muy positivo es la licencia con sueldo para los empleados dedicados a actividades sindicales que se contempla en el artículo 98 del mismo. Este derecho es muy importante, porque sin él los representantes sindicales no podrían existir.

(9) No se especifican los *efectos* del incumplimiento de la ley, la convención colectiva o el laudo arbitral por parte del empleador, como por ejemplo, la restitución, el reintegro, la indemnización, etc. Consideramos que si se especifican las sanciones para los sindicatos (como la des-certificación) y para los empleados (medidas disciplinarias y despido), también deben especificarse los efectos para el empleador, como en la ley laboral estadounidense. La única forma de coerción en caso de que el empleador se niegue a obedecer el laudo arbitral sería la huelga legal, que equivale a la guerra como medida extrema en el Derecho Internacional. Como la huelga legal no se contempla, nos abocamos a la huelga de hecho. Oportunamente nos referiremos en más detalle al tema de la huelga.

(10) El artículo 81 del último anteproyecto de ley estipula específicamente que "...ni a los trabajadores ni a los sindicatos de la Autoridad del Canal les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo ni del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias, substantivas o de procedimientos, que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo dispuesto expresamente en esta Ley." Esto significa que *todo lo que no está contenido en la ley* debe ser reglamentado por la Junta Directiva. La potestad reglamentaria dada a la Autoridad por la Constitución no incluye dictar la norma laboral. ¿Estaremos creando una República dentro de otra, como decían los críticos del título constitucional?

Consideramos que el aspecto laboral puede normarse en una ley aparte, o incluso en la misma ley orgánica, pero usando como supletoria la Ley de la Carrera Administrativa, tomando de base nuestra legislación laboral ya existente para los servidores públicos, y especificando en disposiciones claras y generales únicamente aquellas normas que rigen las relaciones laborales en el Canal que son diferentes, adaptándolas para no incurrir en inconstitucionalidades. De esta forma la Junta Directiva sólo tendría que reglamentar aquellas normas laborales *que difieren de la carrera administrativa*. Como hemos visto, la ley de carrera administrativa es

bastante completa e incluye muchos elementos innovadores contenidos ya en la ley estadounidense.

(11) El artículo 92 establece cuáles serán los únicos días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional, cuando esto ya está establecido para los empleados públicos, y sujeto a cambio por decretos del Ejecutivo. Bastaba con decir que serán los mismos de los empleados públicos de Panamá. Además, consideramos que el no haber establecido la regla existente de conceder el día siguiente al feriado cuando ése cae en domingo o el día anterior cuando cae en sábado es un desmejoramiento de las condiciones de trabajo.

(12) Consideramos que es suficiente y apropiado el artículo 90 sobre el Código de Conducta que se debe aplicar a todos los funcionarios, empleados, ex-empleados y miembros de la Junta Directiva de la Autoridad, así como el adiestramiento obligatorio sobre el mismo y los cambios que se le hagan.

(13) El artículo 116 no especifica si se usará un solo árbitro o varios árbitros en caso de que se recurra al arbitraje. No contempla el adiestramiento de árbitros. Y finalmente, no contempla el actual sistema de tachas de árbitros por parte de la Autoridad o del sindicato para garantizar su confiabilidad e imparcialidad.

(14) El numeral 3 del artículo 84 no desarrolla la forma en que funcionará el régimen de vacaciones. Se limita a decir que el régimen de vacaciones será similar al existente "al 31 de diciembre de 1999". Estamos nuevamente ante un caso en que el anteproyecto de ley no desarrolla el Título Constitucional sobre el Canal, como le corresponde a la ley. Debemos tomar en cuenta que el régimen de vacaciones es una de las diferencias principales entre el régimen laboral del Canal y el del resto de los trabajadores de la República, y que la fuerza laboral del Canal prefiere el régimen actual, que además ha resultado ser más eficiente para evitar el ausentismo.

(15) En lo que respecta a los temas de negociación, el sexto anteproyecto define los temas permitidos en la negociación entre el sindicato y la Administración en el artículo 101 y los temas prohibidos en el artículo 104. Los temas de negociación son los mismos que se enumeran en la legislación actual en el Título 5, Sección 7106 del Código de los Estados Unidos como Temas Permitidos y Temas Obligatorios. Además, el numeral 3 del artículo 101 del sexto anteproyecto obliga a negociar estos temas utilizando el método de negociación basada en los intereses de las partes (que ya hemos descrito como la nueva cultura en la relación obrero-patronal), que permite la comunicación constante entre las partes tan necesaria para lograr la

“eficiencia operacional del Canal y la calidad del ambiente de trabajo” (artículo 101 numeral 3). En cuanto a los temas prohibidos, el artículo 104 del sexto borrador de anteproyecto de ley excluye de la negociación los siguientes temas:

(1) Las actividades políticas prohibidas. He aquí otro ejemplo de la inconveniencia de copiar textualmente leyes extranjeras. En este caso se convierte en una redundancia, ya que el artículo 87 del referido anteproyecto ya prohíbe terminantemente a todos los trabajadores de la Autoridad realizar actividades de política partidista en las instalaciones de la Autoridad durante su horario de servicio y “utilizar la influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. Mal se puede negociar una prohibición terminante. Consideramos que este tema puede ser eliminado de la lista de temas prohibidos; a cambio, debe establecerse expresamente el derecho a postularse, a elegir y ser elegido.

(2) Jubilación, seguros de vida o seguros médicos.

(3) Exámenes, certificaciones o nombramientos de personal.

(4) La clasificación de cualquier puesto que no resulte en una reducción de grado o salario:

(5) Aquellos que sean excluidos de común acuerdo en las convenciones colectivas.

En la evolución de los distintos borradores de anteproyecto de ley se dejó atrás la prohibición de negociar salarios. Sin embargo, no consideramos que esto haya mejorado en nada la posición del trabajador canalero frente a su condición de trabajo más importante: **el salario**. El hecho de que no es un tema prohibido de negociación no borra el hecho de que es el Administrador el que fija los salarios, con la aprobación de la Junta Directiva; y que el trabajador canalero, a partir del año 2000, pasará de un estado de seguridad salarial (donde el mantenimiento de su poder adquisitivo era un hecho, y no motivo de preocupación ni sometido a los azares de la negociación), a un estado de incertidumbre y lucha laboral constante por el no desmejoramiento de su nivel de vida. Esto es precisamente lo que el Título Constitucional sobre el Canal trata de evitar.

Forzosamente el desasosiego y la intranquilidad del trabajador que se ve obligado a luchar por mantener su nivel de vida además de trabajar su jornada completa de trabajo son causa de merma en la eficiencia, la seguridad y la calidad del servicio que presta.

(16) Consideramos que, a pesar de que el artículo 102 se refiere a que para mejorar el funcionamiento de la Autoridad la administración y los sindicatos “podrán trabajar en forma asociada y en conjunto para mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones”, no crea específicamente el *Partnership Council* o Consejo de Colaboración Obrero-Patronal. Este es uno de los logros de la administración Clinton y está en funcionamiento actualmente en la Comisión del Canal. Se basa en la experiencia estadounidense en cuanto al diálogo y la negociación preventiva de los conflictos laborales, y cuya práctica puede ahorrar el costo del arbitraje.

Después de estas observaciones en general, nos permitiremos analizar el anteproyecto de ley exclusivamente desde el punto de vista del Sistema de Méritos: sus principios, prohibiciones, derechos, deberes, prácticas, autoridades y elementos.

b) Los principios generales y prohibiciones del Sistema de Méritos.

Ya hemos visto que el Sistema de Méritos no es solamente una frase ni un método de darle estabilidad al empleado con base en sus méritos. Consideramos que se necesita plasmar el contenido del Sistema de Méritos y su significado en la ley, por la necesidad de que todos los empleados sepan al detalle en que consiste el Sistema de Méritos y cuáles son sus derechos. Para garantizar condiciones de trabajo, la ley debe ser específica, no general en el aspecto laboral.

Vemos que el anteproyecto de ley menciona el Sistema de Méritos en el literal a del numeral 5 del artículo 18; en el numeral 10 del mismo artículo 18 cuando menciona el adiestramiento; en el artículo 82, cuando dice que el régimen laboral de la Autoridad se fundamentará en los principios de méritos e igualdad de oportunidades; en el artículo 84, numerales 1, 2, 4, 5 y 10; en el artículo 86, cuando consagra el principio de estabilidad cuando estipula que "la relación de trabajo sólo podrá terminar por renuncia,

jubilación, despido por causa justificada (sin decir cuáles son las causas justificadas), muerte, mutuo acuerdo o reducción de personal”.

Sin embargo, no enuncia específicamente cuáles son los principios del Sistema de Méritos. La importancia de enunciarlos radica en que si no están enunciados o se puede invocar su violación, y dejan entonces de cumplir su función protectora. No basta con decir que el Sistema de Méritos es la base de la contratación. Repetimos, esto ya está consagrado en la Constitución. Y no sólo para el régimen laboral del Canal. Desde muchos años antes está estipulado para todos los empleados públicos, y sin embargo vemos el retraso en la implementación de la ley de carrera administrativa. Se puede ser más específico sin ir al detalle, y dejar al reglamento el desarrollo de los principios establecidos por ley.

Igual opinamos de las prohibiciones del Sistema de Méritos, que como ya hemos dicho, son los principios del Sistema de Méritos en negativo y deben aplicarse en conjunto con los mismos. Consideramos que éstas deben enunciarse en la ley y luego reglamentar cada uno de sus aspectos minuciosamente en los reglamentos, a la vez que se establece un control y una supervisión de todo el sistema.

c) Derechos y deberes del empleador, los sindicatos y los trabajadores.

La Sección Segunda sobre Relaciones Laborales desarrolla los derechos y deberes de los trabajadores, sindicatos y empleador. El establecimiento de estos derechos en la ley es el logro principal del sexto borrador de anteproyecto de Ley Orgánica del Canal. Están recogidos en los artículos 94 (derechos de los trabajadores); 96 (derechos de los sindicatos); y 99 (derechos de la Administración). Consideramos que esta inclusión es sumamente positiva, ya que los derechos de los trabajadores en todas partes constan en leyes, no en reglamentos o normas de inferior jerarquía. Por vía de reglamentos los derechos pueden quedar al capricho de 11 personas, miembros de la Junta Directiva.

El artículo 100 establece la obligación para ambas partes de negociar de buena fe y de que las partes en las negociaciones sean representadas por personas facultadas expresamente para lograr acuerdos que obliguen a sus representados. Sin embargo, ninguna de las partes podrá ser compelida u obligada a aceptar o acordar una propuesta o a hacer concesión alguna. Este

mismo artículo establece que esta obligación de ambas partes de negociar de buena fe será definida y desarrollada en los reglamentos.

Consideramos que este tema en particular de la negociación de buena fe está muy bien logrado en el anteproyecto de ley, ya que la ley obliga a definir la buena fe y a desarrollar los parámetros de la negociación. Es perfectamente adecuado que la definición y desarrollo de las pautas de la negociación estén contenidos en los reglamentos, ya que la ley sería demasiado extensa si incluye todos los conceptos de la negociación de buena fe. No se establece la presunción de buena fe, sino que promete definirla y obliga a ajustarse a las reglas que se establecerán en el reglamento correspondiente. Sin embargo, consideramos necesario hacer las siguientes observaciones:

A los trabajadores se les ha negado tres derechos básicos, a saber, el derecho a huelga, la negociación de los salarios y el derecho a tener una voz en la Junta Directiva. De estos tres derechos básicos, sólo el derecho a huelga está prohibido a los empleados públicos estadounidenses. No debemos olvidar que a pesar de que los Estados Unidos presiona a otros países más pobres a cumplir con los tratados de la O.I.T. (como en el caso reciente de Costa Rica), el mismo no es signatario de ninguno de estos

tratados internacionales; Panamá sí lo es. Oportunamente analizaremos el derecho a huelga y la negociación de los salarios cuando hablemos de los temas conflictivos. En cuanto al derecho a voz en la Junta Directiva, es un derecho que se tuvo bajo el sistema anglosajón hasta hace muy poco. Consideramos que existe un desequilibrio en la Junta Directiva a favor del Ejecutivo, ya que éste nombra a todos sus miembros y tiene la facultad de revocarles el mandato. Esta situación se da en el período más delicado, cual es la transición de la vía acuática a Panamá. Consideramos que todavía estamos a tiempo para corregir esta deficiencia mediante la ley orgánica del Canal, ya que en ninguna parte del título constitucional se prohíbe que los empleados sean oídos en la Junta Directiva, como lo eran hasta hace poco.

El numeral 6 del artículo 94 del anteproyecto de Ley Orgánica del Canal de Panamá establece la obligación del sindicato de defender a los empleados de su unidad negociadora aún cuando no paguen cuotas (como sucede en la actualidad). Esto ya es motivo de polémica en los Estados Unidos, donde muchos abogan por que se elimine esta obligación y se establezca la cotización obligatoria indirecta como lo estipula el Código de Trabajo de Panamá. Consideramos que esta es una de las disposiciones que no es conveniente adoptar de la legislación estadounidense. No olvidemos

que un sindicato sin dinero no funciona. Si el empleado tiene que ser defendido aunque no pague cuotas, el mismo no tiene incentivo para pagarlas. A menos que tengan una base financiera, los sindicatos no pueden defender a todos los empleados---y prefieren defender a los que cotizan. La tendencia a discriminar es fuerte, a la luz de la presión.

El numeral 8 del artículo 96 establece la reglamentación negociada. Consideramos que esto es un gran paso hacia adelante en las relaciones laborales del Canal.

d) Las prácticas laborales desleales y sus efectos

En sus artículos 107, 108 y 109 el último anteproyecto contempla, como innovación, la enumeración de las prácticas laborales desleales, tanto por parte de un sindicato como por parte de la Autoridad. Estas son copia fiel de las que actualmente se consideran prácticas desleales en la legislación estadounidense. Esta inclusión es positiva hasta cierto punto, ya que es un paso hacia la certeza jurídica y un alejamiento del ensayo y error y de la posibilidad de un conflicto. Sin embargo, una vez más debemos advertir en contra de la copia indiscriminada de normas foráneas sin tomar en cuenta

nuestra constitución, nuestra historia, las conquistas de nuestros trabajadores y los convenios internacionales suscritos por Panamá en el campo del Derecho Internacional. El numeral 7 del artículo 108 del anteproyecto considera la huelga una práctica laboral desleal y la sanciona con el despido en el artículo 91, sin tomar en cuenta las circunstancias extremas o las causas que puedan llevar a ella, como causas imputables al empleador, y sin reglamentarla. Para tomar esta medida tendríamos que ser explícitos y denunciar primero los convenios de la O.I.T. sobre libertad sindical y los que tengan que ver con derechos humanos, además de cambiar expresamente la Constitución para que diga que el artículo 65 de la misma se aplica a todos los prestadores de servicios públicos menos a los trabajadores del Canal.

Cabe mencionar que el anteproyecto enumera las prácticas desleales de ambas partes, pero no contempla *los efectos* de tales prácticas cuando es la administración la que incurre en las mismas.

e) Autoridades supervisoras, mediadoras y de dirimencia

Como hemos visto en el Capítulo II, en la ley federal estadounidense existen seis autoridades diferentes que cumplen con las funciones de

mediación y conciliación, regulación, fiscalización y control, establecimiento de políticas y planificación, y ejecución e implementación. En el anteproyecto de ley se establece una Junta de Relaciones Laborales que tiene funciones que actualmente le corresponden al Servicio Federal de Mediación y Conciliación, la Junta de Protección del Sistema de Méritos y su Fiscalía Especial, a la Autoridad Federal de Relaciones Laborales y su Panel de Estancamientos y a la Oficina de Administración de Personal. Es claro que no resulta conveniente formar seis diferentes autoridades para manejar las relaciones obrero-patronales de tan solo 8,000 empleados.

Las funciones que cumple la Junta de Relaciones Laborales en el anteproyecto de Ley están establecidas en los artículos 112, 113, 114 y 116. Se ha intentado mantener la mayoría de las funciones que ejercen las actuales autoridades supervisoras, mediadoras y de dirimencia del Sistema de Méritos, pero consideramos que faltan algunas funciones importantes relacionadas con el Sistema de Méritos. No podemos perder de vista que estas autoridades supra-institucionales cuya tutela va a dejar de existir el 31 de diciembre de 1999 existen a nivel federal de los Estados Unidos, con el consiguiente presupuesto, nivel de autoridad y funciones. Lo que se ha tratado de hacer es re-crearlas en miniatura para una sola institución---ni

siquiera a nivel nacional. Por esta razón se han tomado funciones de todas las autoridades existentes y se le han adscrito a una sola Junta de Relaciones Laborales.

Analicemos las funciones que debe cumplir esta Junta de Relaciones Laborales, teniendo en cuenta los principios generales del sistema de Méritos, para determinar si han quedado algunas funciones importantes fuera de la ley; si resulta práctico atribuirle todas estas funciones que son propias de diferentes entes en los Estados Unidos a la Junta de Relaciones Laborales; o si por el contrario se deben dividir (para garantizar la imparcialidad y la justicia) entre varias instituciones menores que funcionen mejor; o si incluso conviene privatizar ciertas funciones, como el arbitraje.

"Resolver disputas sobre negociabilidad".

En la actualidad esto le corresponde a la Autoridad Federal de Relaciones Laborales, que a su vez comprende al Asesor Jurídico y al Panel de Estancamientos. En la ley estadounidense la Autoridad Federal de Relaciones Laborales es la que decide en última instancia qué se considera una condición de trabajo y qué es negociable en la convención colectiva. Esta función apunta más bien a los conflictos colectivos o de grupos de empleados por profesión u oficio. En el derecho anglosajón no se hace una

distinción precisa entre el conflicto colectivo y el individual. Consideramos que es recomendable resolverlos por separado, enfocando funciones hacia dos vertientes: conflictos colectivos y conflictos individuales.

¿Qué es una "condición de trabajo"? El anteproyecto de Ley Orgánica define las condiciones de empleo (de trabajo) como "políticas, prácticas y asuntos de personal, señalados por esta ley, los reglamentos o las convenciones colectivas *que afectan las condiciones de trabajo*, salvo lo que expresamente excluya esta ley". Como podemos ver, el anteproyecto dice que una condición de trabajo es una condición de trabajo. Con esta definición, a la Junta panameña de Relaciones Laborales le va a ser sumamente difícil resolver disputas sobre negociabilidad, ya que las condiciones de trabajo son negociables, pero no siempre es fácil determinar qué es una condición de trabajo---ni siquiera por los expertos de la Federal Labor Relations Authority, con toda su experiencia en la materia y los años de precedentes, que en el common law suelen sentar doctrina y fundamento legal. En la experiencia laboral estadounidense casi todo ha sido considerado una condición de trabajo; v. gr., cambiar de Pepsi-Cola a Coca-Cola en las máquinas vendedoras, el color de las paredes de la oficina, la construcción de cuartos para fumadores, la ventilación de la oficina, tener o no tener

divanes para el descanso de los empleados, tener puertas de vidrio o de madera sólida, etc. Una vez se involucren los egos de las personas, el tema se convierte en una pelea por el poder. La Ley Orgánica del Canal debe hacer una mejor definición del término "condición de trabajo" y debe contemplarse la resolución de este tipo de conflicto **antes** de que la disputa llegue a la Junta de Relaciones laborales, mediante un mecanismo de **mediación** basada en intereses antes de la **negociación** basada en intereses. Ya esto nos está señalando la necesidad de una organización que llene las funciones del actual Servicio Federal de Mediación y Conciliación.

"Resolver estancamientos en las negociaciones".

Esta función la cumple el Panel de Estancamientos de la Autoridad Federal de Relaciones Laborales. También apunta a los conflictos colectivos y la negociación de la convención colectiva.

"Reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos, determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones, así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 91" (la prohibición de huelga).

Esta función también le corresponde en los Estados Unidos a la Autoridad Federal de Relaciones Laborales. Se refiere al campo sindical y a los conflictos colectivos, cuando se refiere a la revocación del

reconocimiento de un sindicato porque haya incurrido en el "delito" de huelga. Cabe mencionar que el anteproyecto vuelve a establecer un mecanismo coercitivo para los sindicatos (en este caso la revocación del reconocimiento) pero no para la administración.

Resolver denuncias por prácticas laborales desleales.

En el campo de los conflictos colectivos esta es la función más importante que se le asigna a la Junta de Relaciones laborales, ya que una práctica laboral desleal por parte de la Autoridad es lo que podría desencadenar una huelga de hecho. Consideramos que esta disposición está redactada en forma ambigua. "Resolver una denuncia" significa investigar si es cierta, si está bien fundada, tomar una decisión y aplicar la sanción correspondiente contra la parte denunciada. Sin embargo, esto deja por fuera al arbitraje para los conflictos colectivos (los más peligrosos), cuando debería ser lo contrario. Por la redacción de la ley pareciera que el arbitraje se reserva sólo para la resolución de los conflictos individuales.

Por otro lado, el artículo 113 dice que la Junta de Relaciones Laborales "tendrá la facultad discrecional de recomendar a las partes los procedimientos para la resolución del asunto, o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes". O se hacen recomendaciones,

o se resuelve por decisión (lo que corresponde más bien al arbitraje), pero estimamos que las dos funciones son, hasta cierto punto, incompatibles.

El artículo 116, en su última frase, dice que "La Junta de Relaciones Laborales mantendrá listas de mediadores y árbitros idóneos para suministrarlas a las partes en conflicto". No queda claro si la Junta resuelve por medio del arbitraje cuando lo considere conveniente, o si proporciona los árbitros a petición de las partes en conflicto. Aquí se ha tomado la redacción de varias normas estadounidenses y se han insertado en las funciones de la Junta sin tomar en cuenta que no existe un cuerpo de normas en apoyo a estas disposiciones, por lo que la norma queda ambigua.

La Junta de Relaciones Laborales está integrada por cinco miembros (número impar para evitar empates en sus decisiones), designados por el Presidente de la República. Según el artículo 115, el mismo Presidente de la República puede removerlos de sus cargos si considera que manifiestan incapacidad "administrativa". ¿Cómo se define la "incapacidad administrativa"? Esta facultad de la entidad nominadora de decidir si un miembro de la Junta es incapaz en términos administrativos puede resultar en una falta de independencia de los miembros. Podría existir algún tipo de dependencia y un "querer quedar bien" con el Presidente de la República

para conservar los puestos. Consideramos que debe haber mayor claridad en la ley con respecto a esta facultad que se le otorga al Presidente como autoridad nominadora.

El artículo 110 establece que los miembros de la Junta de Relaciones Laborales serán designados por el Presidente de la República "de listas acordadas por la administración de la Autoridad y los representantes exclusivos" o sindicatos. Somos de la opinión que esta frase es demasiado ambigua. ¿Cuántos miembros pueden ser escogidos por los sindicatos y cuántos por la administración para que formen parte de las "listas"? ¿Qué garantía existe de que todos los miembros designados por el Presidente no sean los propuestos por la administración o los propuestos por los sindicatos? ¿Serán escogidos dos por una parte y dos por la otra y uno será neutral, para que decida el empate? ¿Se presentará una terna por cada miembro, o simplemente una lista para que el Presidente escoja los que crea convenientes? Consideramos que dado las funciones importantes que cumple esta Junta, la ley debe definir con precisión cómo serán escogidos sus miembros.

Las decisiones de esta Junta son de obligatorio cumplimiento para ambas partes. Esto nos parece necesario, ya que si no lo fueran, la Junta no

tendría razón de existir. Sin embargo, no se contemplan las sanciones para la Autoridad, sino sólo para los sindicatos.

El artículo 110 establece, además, que los miembros de la referida Junta servirán por cinco (5) años prorrogables. Sin embargo, no establece cuántas veces podrán prorrogarse los cinco años de servicio.

Nos parece acertada la disposición del tercer párrafo del artículo 110 en el sentido de que los miembros de la Junta sean nombrados de forma escalonada, de manera que el Presidente de turno no sea el que nombre a toda la Junta; igualmente concordamos en que la presidencia de la Junta debe ser por un año y de carácter rotativo entre los miembros de la misma.

El artículo 111 establece que la Junta de Relaciones Laborales elaborará su propio presupuesto, que será sometido a la aprobación de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal, que formará parte del presupuesto general de la Autoridad y que designará el personal que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Esto nos parece apropiado, porque debe ser la institución que se beneficia con la Junta la que asuma el costo de operación de la misma. Sin embargo, el referido artículo 111 no especifica si los miembros de la Junta y el personal de apoyo que los mismos requieran para el cumplimiento de sus funciones se considerarán empleados de la

Autoridad del Canal y estarán sujetos al régimen laboral especial de la misma. Es importante que se establezca la naturaleza de la Junta de Relaciones Laborales como entidad autónoma aparte de la Autoridad del Canal, debido a sus funciones de control y fiscalización.

El anteproyecto no diferencia entre los conflictos individuales y los colectivos. El arbitraje no debe invocarse en los casos de conflictos individuales, porque resulta demasiado oneroso. Debe crearse un mecanismo alternativo de mediación y decisión que no le corresponda a la Junta para resolver estos conflictos, sin perjuicio de los recursos de apelación que pueda tener el empleado en caso de que no quede conforme con la decisión.

f) Los elementos fundamentales del Sistema de Méritos.

Habíamos identificado los elementos fundamentales del Sistema de Méritos como la Oficina Central de Exámenes, la Oficina de Clasificación de Puestos, la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo, el Código de Conducta y régimen disciplinario, el Programa de Evaluación del Empleado y Premios de Incentivo, la Ley de Habeas Data y el Ombudsman interno de la institución. En general podemos observar que el anteproyecto

de Ley enumera las cosas que la Autoridad debe garantizar, como contratación por concurso de méritos, clasificación de puestos, etc., pero no crea las oficinas encargadas ni estipula sus funciones. Aunque algunas de las funciones de estos elementos se mencionan en diferentes artículos del anteproyecto de ley, no se establecen formalmente ni en un orden lógico, lo que podría constituir un peligro para el futuro Sistema de Méritos bajo la administración panameña. No pretendemos que la ley detalle los procedimientos y los pasos y políticas que los distintos elementos deban llevar a cabo, pero sí que queden formalmente establecidos como direcciones, secciones u oficinas, para protección del Sistema.

En cuanto al tema de la **Oficina Central de Exámenes**, que es la base de los nombramientos por méritos y la entrada al Sistema de Méritos del Canal, el último anteproyecto de ley orgánica del Canal de Panamá menciona en su artículo 83 que "la Autoridad o la oficina designada, recibirá las solicitudes, determinará las calificaciones y examinará la idoneidad de los aspirantes a puestos en la Autoridad". Punto y seguido menciona que se establecerá un mecanismo independiente de tramitación de quejas por parte de los empleados que estén excluidos del Sistema de Quejas, y se menciona que no se tomará ninguna represalia por presentar este tipo de queja. Luego

vuelve a mencionar el tema de los nombramientos por méritos cuando dice que "El reglamento desarrollará la organización y las políticas de la oficina encargada de la admisión y evaluación de los solicitantes.

El numeral 9 del artículo 84 estipula que habrá un programa de colocación especial de empleados separados o "reducidos en grados por reducción de personal" o que hayan sufrido accidentes en el trabajo o por enfermedad".

Como podemos ver, el concepto de una Oficina Central de Exámenes no está claro. Consideramos que la Ley debe crear la Oficina dentro de la Autoridad del Canal, ya que actualmente sirve a todas las dependencias estadounidenses en el área del Canal como entidad independiente. Sus empleados deben formar parte de la fuerza laboral del Canal. La Ley debe especificar sus funciones y dejar al reglamento los detalles de programas especiales, procedimientos, exámenes y métodos de selección.

El tema de la tramitación de quejas no debe mezclarse con el de reclutamiento, calificación, selección y colocación de los empleados (funciones principales de la Oficina en mención). En la ley debe mencionarse que los empleados que se hayan separado voluntariamente del servicio de la institución no están obligados a pasar otra vez por todo el

procedimiento de reclutamiento y calificación, sino que pueden solicitar empleo directamente a la Institución. Estos son los actualmente llamados "status employees", que ya han adquirido su estabilidad con más de tres años de servicio a la institución. Esto ahorraría tiempo y dinero al nuevo empleador.

En cuanto a la **Oficina de Clasificación de Puestos**, que como hemos dicho, desarrolla varios principios generales del Sistema de Méritos y es elemento fundamental del mismo, el artículo 84 garantiza en su numeral 2 que se clasificarán los puestos "de acuerdo con la complejidad de las funciones y responsabilidad del cargo y remuneraciones determinadas por tablas salariales de acuerdo con esta clasificación, de modo que se observe el principio de pago igual por trabajo substancialmente igual". Como podemos ver, ni se crea formalmente la Oficina ni se mencionan sus funciones principales, como son analizar y clasificar todos los puestos de la Comisión en unas 800 categorías diferentes, asesorar a la administración en las estructuras de organización, brindar orientación sobre las normas de clasificación de puestos, tramitar el primer nivel de apelaciones, etc.

En la actualidad la **Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo** funciona por la vía estatutaria sólo para los empleados

estadounidenses, que pueden tramitar sus quejas formales hasta los tribunales de los Estados Unidos. No obstante, consideramos que vale la pena conservar muchas de sus estructuras, como son las reglas claras que evitan la discriminación por cualquiera de los siete factores y promueven el respeto a los derechos individuales de cada empleado, la protección contra represalias, el procedimiento negociado de quejas, y sobre todo el programa de consejeros voluntarios. Consideramos que la Oficina debe adaptarse y reestructurarse pero nunca eliminarse. Dentro de esta Oficina se pueden generar las políticas en contra del acoso sexual, programas de la mujer, y programas de énfasis especial. Lo importante es que se cree la oficina por ley, y el reglamento desarrolle sus nuevas funciones y programas.

En lo que toca al **Código de Conducta y el Régimen Disciplinario**, consideramos que los artículos 89 y 90 del anteproyecto de Ley son perfectamente adecuados y suficientes. Lo único que consideramos que podría agregarse al texto de estos dos artículos sería el concepto de **Justa Causa** para las medidas disciplinarias, que supone la obligación de no castigar ni afectar las condiciones de empleo sin fundamento.

Según el numeral 4 del referido artículo 84, la Autoridad garantizará los **Programas de Evaluación del Empleado e Incentivos**, que es otro de

los temas identificado como elemento fundamental del Sistema de Méritos. En el mes de enero de 1997 el Administrador del Canal aprobó un nuevo sistema para evaluar el desempeño de los empleados, que pensamos estará más o menos a prueba por fases. Todo parece indicar que se conservará esta práctica de evaluación después del año 2000, sobre todo por estar garantizada por ley. Sin embargo, consideramos que debe crearse la Oficina encargada del programa por Ley, para que no se preste a equívocos.

En cuanto a otro de los pilares del Sistema de Méritos, la **Oficina de Administración de las Leyes de Habeas Data**, tenemos que tomar en cuenta que estas leyes no son leyes panameñas, por lo que la protección de la intimidad de los empleados y el derecho a información en el Canal de Panamá tendrá que regirse por reglas claras estipuladas por la ley orgánica hasta tanto esta protección y este derecho constitucional se desarrollen en una ley de la República.

5. Temas potencialmente conflictivos

a) Determinación de la nacionalidad para el derecho a empleo.

El anteproyecto no enfrenta ni soluciona el problema histórico-político de las personas con doble nacionalidad, al no especificar el tratamiento de las mismas en cuanto a su derecho a empleo. Esta es una deficiencia grave que debe ser subsanada a nivel legal, no reglamentario, y mediante una política establecida por el Órgano Ejecutivo, por intermedio de la Cancillería. Los panameños nacionalizados estadounidenses o los que nacieron en Panamá de padres de nacionalidad mixta (que han optado por la nacionalidad estadounidense para recibir los beneficios de empleo acordados a los estadounidenses) ahora quieren hacer uso de sus cédulas y esperan que los consideren panameños para efectos de empleo en el Canal después del año 2,000. Seguramente se basan en la disposición constitucional que garantiza

empleo a todos los empleados permanentes que estén laborando a la fecha de transferencia, con las mismas condiciones y derechos.

Sin embargo, por razones históricas, por convenios internacionales, y por disposiciones constitucionales y legales de la República, esto no es posible. El vínculo genuino entre el ciudadano y su **nacionalidad efectiva** es ya un principio del Derecho Internacional. Dicho en otras palabras, no se puede gozar de las ventajas de varias nacionalidades a la vez, y evitar cumplir con las cargas fiscales, políticas y sociales de todas a la vez.

Esto lo ha reconocido así el propio Estados Unidos en Panamá, cuando exige que para efectos de empleo en el Canal, se considere a la persona como ciudadana del país bajo el cual fue nombrada. Esto significa que si la persona tiene los privilegios de empleo que se le dan a un estadounidense, por haber renunciado a la nacionalidad panameña de origen, debe ser considerado estadounidense para efectos de empleo en el 2000.

El artículo 13 de la Constitución nos dice que la renuncia tácita de la nacionalidad suspende la ciudadanía, y que ésta se produce cuando se adquiere otra nacionalidad. Según el artículo 127 de la misma Constitución, ciudadanía es el ejercicio de los derechos ciudadanos. Los derechos ciudadanos son aquellos que la Constitución y la ley otorgan exclusivamente

a los panameños. Entre estos tenemos el sufragio; el adquirir propiedad de tierras nacionales o particulares situadas a menos de diez kilómetros de las fronteras (Art. 286 de la Constitución); el ejercer el comercio al por menor (Art. 288 de la Constitución); y, lo más importante, **el derecho al trabajo consagrado en el artículo 69 de la Constitución.**

Art. 69 de la Constitución: "Se prohíbe la contratación de trabajadores extranjeros que puedan rebajar las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. La Ley regulará la contratación de Gerentes, Directores Administrativos y Ejecutivos, técnicos y profesionales extranjeros para servicios públicos y privados, asegurando siempre los derechos de los panameños y de acuerdo con el interés nacional."

El **Código de Trabajo** protege el trabajo de los nacionales en su artículo 17, y el **Código Administrativo** establece que los empleados públicos deben ser nacionales panameños en su artículo 759.

Consideramos que el título constitucional sobre el Canal no contradice en nada las disposiciones antes mencionadas, ya que, a pesar de que garantiza el trabajo a "los empleados permanentes" que estén trabajando el 31 de diciembre de 1999, sin decir "empleados permanentes **panameños**" (como se recomendó repetidamente a los redactores), es sabido que una disposición constitucional no puede contradecir el resto de las disposiciones

dentro de la sistemática de la Constitución. Por esto debemos deducir que tiene que interpretarse a favor de los argumentos que hemos planteado; o sea, tiene que sobrentenderse que se refiere sólo a los panameños que estén ocupando sus cargos al momento de la transición. Eso no afectaría en nada la eficiencia del Canal, ya que el anteproyecto de Ley Orgánica contempla la posibilidad de contratar extranjeros cuando no haya panameños que tengan las destrezas necesarias para ocupar un cargo. Contempla también el adiestramiento de panameños para que en un tiempo prudencial adquieran los conocimientos necesarios para reemplazar a estos extranjeros. En el Canal esta situación ocurre principalmente con los prácticos.

Existen 6 clasificaciones de los empleados del Canal en cuanto a nacionalidad y derecho al trabajo, a saber:

1. **Doble nacionalidad.** Estos nacieron en Panamá o en los Estados Unidos, pero tienen derecho a la otra nacionalidad por el *ius sanguinis* o derecho de sangre (por lo menos uno de los padres tiene la otra nacionalidad, y lo ha inscrito).
2. **Nacidos en la Zona del Canal ("Zonians"),** cuyas pericias las poseen también muchos panameños que ofrecen su trabajo en el mercado local. Este resulta ser el grupo más problemático para la administración del Canal,

ya que por razones históricas y emocionales, el empleo de estas personas como panameños podría traer como consecuencia una reacción tanto de los empleados panameños como de los panameños en general. Esto debe considerarse desde la perspectiva moral y jurídica, ya que ahora los "Zonians" aspiran a seguir como empleados de la ACP, valiéndose esta vez de su segunda nacionalidad, la panameña. A pesar de que los estadounidenses siempre consideraron que la Zona del Canal era territorio de los Estados Unidos, y los nacidos dentro del mismo *se han considerado estadounidenses*, los panameños insistimos siempre en que era territorio panameño. El hecho de haber nacido en la Zona del Canal hizo a los "Zonians" titulares de una especie de Gold Roll, con los privilegios que esto implica. Ahora, quieren obtener el derecho político al trabajo en Panamá.

3. **Panameños nacionalizados estadounidenses.** Ahora reclaman los derechos y beneficios que tienen los estadounidenses sobre los panameños, pero en el 2,000 van a reclamar los derechos de los panameños también.

4. **Panameños nacionalizados estadounidenses que han renunciado a la nacionalidad estadounidense y han vuelto a ser panameños para gozar de los derechos de los panameños.**

5. **Estadounidenses nacionalizados panameños** para gozar de los derechos políticos de los panameños.

6. **Estadounidenses casados con panameños con residencia en Panamá.**

Aquí vale la pena hacer un breve análisis sobre la interpretación del artículo 13 de la Constitución Política y sobre la diferencia entre **nacionalidad y ciudadanía.**

El Artículo 13 de la Constitución establece:

"La nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde, pero la renuncia expresa o tácita de ella suspenderá la ciudadanía.

"La nacionalidad panameña derivada o adquirida por la naturalización se perderá por las mismas causas."

La renuncia tácita se produce cuando se adquiere otra nacionalidad.

En este caso **se suspende la ciudadanía.**

La nacionalidad es un hecho que se da como consecuencia del nacimiento. Todas las personas tienen una nacionalidad, pero no una ciudadanía.

La ciudadanía es un vocablo que se deriva de la voz romana *civitas*, y le confiere al individuo la capacidad política para actuar y ejercer ciertos derechos, entre ellos el **derecho al trabajo**, a ocupar cargos públicos con

mando y jurisdicción, y a ser **servidor público**, (entre otros, como el derecho activo y pasivo del sufragio).

En el caso particular de Panamá, un panameño que se haga ciudadano de otro país sigue manteniendo su calidad de nacional **aunque sus derechos ciudadanos se le suspenden**. Muchos panameños nacionalizados estadounidenses siguen utilizando su cédula para ejercer el derecho al sufragio, porque no existe un mecanismo de información al Ministerio de Gobierno y Justicia ni al Tribunal Electoral sobre las personas a quienes se les debe suspender el goce de la ciudadanía. Esta costumbre ha dado lugar a que muchos panameños nacionalizados lo consideren un derecho, cuando en realidad están votando ilegalmente, ya que el Artículo 127 de la Constitución Nacional dice que el ejercicio de los derechos ciudadanos se suspende:

1. Por la causa expresada en el Artículo 13 de la Constitución.
2. Por pena conforme a la ley.

Si un panameño se naturaliza en otro país, no podrá ejercer su derecho al voto ni aspirar a cargos públicos con mando y jurisdicción.

Esto se complementa con el artículo 126 de la Constitución Nacional, que a su tenor nos dice: "Los derechos políticos y la capacidad para ejercer

cargos públicos con mando y jurisdicción se reservan a los ciudadanos panameños."

Según Caicedo Castilla, "Es científica y racionalmente imposible obtener la ciudadanía sin perder la nacionalidad de origen, **porque la ciudadanía impone deberes incompatibles con la doble nacionalidad.**" (El subrayado es nuestro.)

Es por esto que consideramos que la redacción del artículo 13 de la Constitución no fue feliz, ya que se presta a confusión al decir que "la nacionalidad panameña de origen o adquirida por el nacimiento no se pierde". Esto era innecesario, ya que como vemos, es un hecho que se da como consecuencia del nacimiento.

Muchas veces el término nacionalidad se confunde con ciudadanía. **La Convención de Montevideo de 1933**, suscrita por todas las Repúblicas Americanas menos Costa Rica, establece que "la naturalización (...) implica la pérdida de la nacionalidad originaria. Como vemos, aquí se está utilizando el término nacionalidad como sinónimo de ciudadanía.

Sobre el particular tenemos dos principios: la regla de la nacionalidad dominante o efectiva (donde el ciudadano ha estado ejerciendo sus derechos y derivando beneficios), y el principio conforme al cual el Estado no

otorgará protección a sus nacionales en contra del Estado cuya nacionalidad esa persona también posee.

Estos principios son claramente definidos en la **Convención de la Haya de 1930**. Los artículos 4 y 5 de la citada Convención señalan que un Estado **no proporcionará protección** a uno de sus nacionales que haya adquirido otra ciudadanía, **indicando el principio de la efectiva nacionalidad**, y expresando una opinión jurídica común referente a la doble nacionalidad.

Como podemos ver, la naturalización como estadounidenses de los empleados panameños de nacimiento conlleva una serie de consecuencias legales en el plano interno e internacional que están desde ya determinando las políticas que se deben seguir al respecto.

b) El derecho a huelga.

El tema de la huelga en el Canal debe ser manejado con sumo cuidado en la ley orgánica del Canal de Panamá, si queremos garantizar una transición imperceptible. El anteproyecto de ley establece la prohibición de huelga y la huelga como causal de despido.

La penalización de la huelga fue una reacción primitiva del Estado y de la burguesía contra el incipiente movimiento obrero que luchaba contra las desfavorables condiciones de trabajo generadas por el sistema liberal individualista a raíz de la revolución industrial. Pero esta reacción no se mantuvo por mucho tiempo. El juego político entre las potencias europeas, los cambios producidos por la independencia de los Estados americanos y la internacionalización del trabajo y del comercio, favorecieron que el Estado optara por una posición de mayor realismo y equilibrio.

En efecto, se abandonó paulatinamente el tratamiento penal de la huelga, y se asumió como una expresión negativa de "la libertad de trabajo". Se dijo que si los ciudadanos son naturalmente libres para trabajar sin que

nadie tuviese derecho a obstruir tal libertad, era obvio que también lo son para no trabajar, sin que nadie pueda impedirselo o imponerle sanciones por esta decisión, siempre que respeten los límites contractuales. En igual forma, el empleador también está obligado a respetar estos límites contractuales; y ambos están sujetos a la responsabilidad civil y laboral derivada de su incumplimiento.

El deseado equilibrio entre los poderes del empleador y el derecho del trabajador a participar en la determinación de sus condiciones de trabajo, para así lograr un tratamiento más equitativo y acorde con los principios de la justicia social, sólo se logra cuando la huelga pasa a ser un derecho específico de los trabajadores---ya no una simple manifestación negativa de la libertad de trabajo...derecho ése constitucional o legalmente consagrado y provisto de una envoltura protectora capaz de garantizar eficazmente su ejercicio.

Este paso lo da por primera vez en la historia el constituyente mexicano en Querétaro, 1917, al aprobar la fracción XVII del artículo 123 de la Constitución que dice: "Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y los patronos, los paros y las huelgas", a los cuales se fija como objeto "conseguir el equilibrio entre los factores capital y trabajo, para

realizar la justa distribución de los beneficios". ¿Cómo es posible que un país tan alejado de la industrialización en aquel tiempo demostrara un sentido tan evolucionado de las relaciones industriales, como para identificar en la huelga un instrumento nivelador de las desigualdades sociales, promocionándola a la categoría de derecho y obviando otros instrumentos más elementales que inauguraban en aquel momento los revolucionarios soviéticos? La consagración del derecho de huelga fue extendiéndose paulativamente, primero en América y luego en Europa, hasta tener hoy día, con algunas excepciones, una configuración universal. En Estados Unidos la Wagner Act de 1935 reconoce el derecho de huelga, aunque la misma no se permita en los servicios públicos. En muchos países latinoamericanos, la huelga encuentra una amplia consagración en la Constitución y una regulación restrictiva en la Ley. En Panamá es un derecho constitucional, esto es, proclamado por el Estado a través del más alto instrumento legislativo, la propia Constitución, en consonancia con diversos valores y principios reconocidos en el mismo texto constitucional.

Lo cierto es que la huelga es un instrumento fundamental para la creación, consolidación y transformación del Derecho del Trabajo. Es el instrumento del cual disponen los trabajadores para luchar por sus

reivindicaciones y que les permite la búsqueda de un equilibrio, aunque sea parcial, en el juego de intereses entre el patrón y el empleado. Gracias a la **posibilidad** de su ejercicio es que surge un derecho protector de los trabajadores y éstos tienen posibilidades de exigir su cumplimiento y su transformación para adaptarlo a las nuevas realidades sin desnaturalizar su carácter tutelar.

La regulación del derecho de huelga en el servicio público internacional prestado por el Canal representa un ejercicio de equilibrio entre el reconocimiento de la eficacia que debe conservar este instrumento básico de las relaciones colectivas de trabajo y la satisfacción de las necesidades inaplazables de la comunidad marítima internacional.

Por lo anterior es muy importante que la regulación de la huelga compatibilice las exigencias del servicio público con la necesidad de mantener la efectividad de este instrumento. Para mantener su efectividad debe verse como fuente creadora de normas jurídicas; como derecho de sanción en caso de incumplimiento del empleador; como pretensión jurídica. Para satisfacer las exigencias del servicio público, debe regularse para evitar la interrupción del servicio; imponer el arbitraje obligatorio en los conflictos

colectivos; y permitirla sólo como sanción en caso de rechazo, dilación o incumplimiento del laudo arbitral.

Ni la Autoridad del Canal de Panamá, ni los trabajadores, ni los usuarios quieren la huelga. Lo que la fuerza laboral persigue es **garantía de que el empleador cumpla el laudo arbitral, la ley o la convención colectiva**, con la posibilidad de utilizar la huelga como sanción del incumplimiento.

En el transcurso de la historia hemos visto que el gobierno como empleador no siempre ha respetado los derechos de los trabajadores. En los Estados Unidos las conquistas laborales han costado 200 años de luchas sangrientas. En Panamá vemos que todos los días el gobierno incumple o se demora en cumplir lo pactado con los trabajadores. A cada rato podemos ver que los diferentes grupos de empleados públicos se ven obligados a manifestarse en las calles o ir a la huelga como medida de presión para que se respeten derechos ya negociados y pactados, así como los adquiridos desde hace muchos años.

Para prohibir la huelga de trabajadores públicos, el gobierno de Estados Unidos se vio obligado a dar algo a cambio: un sistema imparcial para dirimir conflictos colectivos; una Autoridad que haga cumplir las decisiones; y sobre todo, certeza jurídica en lo que respecta a salarios o, en

su defecto, el derecho a negociarlos. En nuestro caso debemos considerar varios aspectos: El Tratado de Neutralidad estipula que Estados Unidos podrá tomar las medidas que considere necesarias para reabrir el Canal o reanudar operaciones "si fuere interrumpido u obstaculizado"; seguidamente estipula que estas medidas "se efectuarán (...) con (...) mutuo respeto y cooperación"; Panamá rechaza todo intento de intervención en sus asuntos internos en dicho Tratado; nuestra Constitución consagra el derecho a huelga en el artículo 65; el título constitucional sobre el Canal no prohíbe el derecho a huelga, sino *la interrupción* del servicio público internacional que brinda el Canal; Panamá es signataria de los convenios de la O.I.T. que versan sobre libertad sindical y sobre derechos humanos. Se trata, entonces, de evitar la huelga de hecho para que no se produzca una interrupción. La mejor forma de evitar una interrupción es garantizando los derechos y el trato justo de los empleados. Los empleados de operaciones y mantenimiento del Canal no son fácilmente reemplazables. Se ha invertido mucho dinero en su adiestramiento, por lo que si la huelga se convierte en causal de despido se perdería esta inversión en adiestramiento. A continuación podemos ver un cuadro que compara la legislación estadounidense, la legislación propuesta y la legislación panameña.

LEGISLACIÓN FEDERAL E.U.	ANTEPROYECTO DE LEY	LEGISLACIÓN PANAMEÑA
<p>1. Prohíbe terminantemente la huelga en el sector público federal.</p> <p>2. A cambio de esta prohibición, el gobierno como empleador:</p> <p>(a) garantiza que todas sus dependencias cumplan oportunamente con la ley y la convención colectiva;</p> <p>(b) establece un sistema eficaz de resolución de conflictos colectivos;</p> <p>(c) tiene antecedentes de obediencia a las autoridades decisorias, ya que los precedentes indican que muchas veces las dependencias estatales han perdido casos laborales y se han visto obligadas a cumplir con decisiones desfavorables para el empleador tomadas por autoridades superiores.</p>	<p>1. Prohíbe terminantemente la huelga en el Canal, violando nuestra Constitución política y los convenios internacionales sobre derechos humanos y libertad sindical.</p> <p>2. No establece un mecanismo claro de resolución de conflictos colectivos; la configuración de la Junta de Relaciones Laborales no está clara; y no se diferencia entre conflictos colectivos e individuales. No se aprovecha la experiencia estadounidense, y se abre la puerta a la huelga de hecho.</p> <p>3. No considera la historia panameña de desconocimiento de los derechos de los servidores públicos por parte del gobierno, y las huelgas, manifestaciones y paros utilizados como medio de presión que han causado interrupciones en los servicios públicos.</p>	<p>1. La Constitución reconoce el derecho de en su artículo 65, y estipula que la ley "reglamentará su ejercicio y podrá someter restricciones en los servicios públicos. Nada en el título constitucional sobre el Canal que prohíba la huelga ni que contradiga el reconocimiento de este derecho. La Ley de Carrera Administrativa la permite y la reglamenta.</p> <p>2. El artículo 316 de la Constitución prohíbe el funcionamiento del Canal se interrumpa huelga reglamentada evita la interrupción. Huelga no se reglamenta, puede haber una huelga de hecho, que no puede prohibirse ni reglamentarse, y que garantiza la interrupción prolongada del servicio hasta que se adiestran nuevos trabajadores.</p> <p>3. Si se despide a los huelguistas: (1) se interrumpe el servicio; (2) se pierde la inversión que se ha hecho en su adiestramiento; y (3) se pone en peligro la seguridad del Canal mientras se adiestran nuevos trabajadores.</p>

c) Salarios y beneficios económicos

Es imposible separar la huelga de los salarios, como es imposible separar la causa de los efectos. La reglamentación de la huelga es una forma de remediar o paliar los *efectos* del descontento. La determinación taxativa de los salarios por medio de una ley general de sueldos que establezca aumentos anuales por costo de vida y productividad es una forma de atacar las *causas* de la huelga, que son principalmente económicas o resultantes de un cambio en las condiciones de trabajo que afectan, aún cuando sea indirectamente, la economía de los empleados.

El salario es una política y una práctica que afecta directamente las condiciones de empleo y la economía de los empleados. El salario no está excluido expresamente por el anteproyecto de ley como tema de negociación, lo que podría significar implícitamente que se permite. Sin embargo, aunque se hayan eliminado como tema prohibido de negociación en el nuevo anteproyecto de ley, si el Administrador tiene la **potestad** de fijarlos, esto los convierte en indiscutibles, y por ende no negociables. Como todos sabemos que el buen salario de hoy es irrisorio mañana, lo anterior equivale a un

congelamiento de los salarios. Esto es claramente un desmejoramiento de la condición principal de trabajo, y una puerta ancha y abierta a la huelga de hecho---inevitable--- interruptora del servicio---e incorregible, por la alta especialización que se requiere de los trabajadores del sector de operaciones del Canal.

No establecer un aumento periódico por ley es desobedecer el Título Constitucional sobre el Canal sobre el no desmejoramiento de las condiciones de trabajo en el Canal (ya que en la actualidad la ley estadounidense así lo garantiza), además del artículo 62 de la Constitución.

Además, es garantizar que la fuerza laboral del Canal vaya desmejorando su calidad con el pasar del tiempo. Al cabo de unos cuantos años los sueldos en el Canal se equipararían a los del resto de la República, en vez de que éstos suban al nivel de los del Canal. Ya no habría una motivación para que la crema y nata de los trabajadores panameños aspiren a trabajar en el Canal, con la resultante baja en eficiencia y calidad de servicio al cliente, que es lo que se trata de evitar. **Si queremos mantener la excelencia, hay que pagarla.**

Quienes consideran que la estructura salarial del Canal establece un sistema de privilegios para sus trabajadores que va en detrimento del resto

de los trabajadores panameños, desconocen que el nivel de remuneración de la fuerza laboral del Canal está directamente relacionado con la calidad, grado de especialización e inversión que se ha hecho en su adiestramiento. Hay una gran diferencia entre un artesano de afuera y uno del Canal. En el Canal son técnicos u obreros especializados; por eso ganan más. El Canal es un sector altamente industrializado; la responsabilidad es grande y el trabajo exigente. Además, los empleados están sujetos a prueba de drogas, alcohol y suficiencia.

El congelamiento de los salarios, con la consiguiente reducción del poder adquisitivo a corto plazo, se traduciría en un desmejoramiento de la calidad del servicio y la consiguiente merma en los ingresos del Canal, ya que los usuarios se desviarían hacia rutas alternas.

Por ello es imperativo mantener salarios atractivos para los empleados del Canal, garantizando la eficiencia en el desempeño de sus funciones. Debemos concluir, entonces, que los salarios se deben ver como:

- (1) Factor de productividad
- (2) Medio de evitar la huelga de hecho
- (3) Garantía de excelencia y eficiencia

En apariencia pareciera que habría más ingresos para el país si se le paga menos a los empleados del Canal. Sin embargo, si se profundiza más de lo que aparenta esta teoría simplista, se tendría que calcular lo que estos salarios significan en millones de dólares que se inyectan a la economía nacional, ya que estos dólares circulan por las venas de nuestra economía y sirven para aumentar la clase media panameña, lo que es vital para la democracia y el desarrollo económico de todo país. Si tenemos una economía capitalista, lo mejor que podemos hacer es aumentar salarios para alimentar su propio mercado. El congelamiento de los salarios traería como consecuencia menor circulación de dinero en nuestra economía, y los empleados del Canal terminarían subsidiando el comercio marítimo mundial. Es importante mantener los aumentos periódicos de los salarios de obreros, pasacables y empleados manuales en general, ya que los mismos desempeñan funciones de apoyo esenciales, sin las cuales el Canal no alcanzaría a prestar la calidad de servicio a la que están acostumbrados nuestros clientes.

También debemos considerar los mayores ingresos por cuotas obrero-patronales a la Caja de Seguro Social, que subsidian las prestaciones a otros trabajadores que devengan salarios más bajos.

Consideramos que en la actualidad los sindicatos ganan porque los salarios no sean tema de negociación colectiva, porque la Comisión del Canal está sujeta a la ley. Según el nuevo anteproyecto de ley, la Autoridad no sólo no estaría sujeta a la ley en cuanto a este tema, sino que tampoco podrían negociarse los salarios en la convención colectiva. La negociación colectiva sin que se puedan negociar los salarios es vacía, ya que la fijación de salarios es el motor, históricamente, de la convención colectiva. Sería desnaturalizarla, constituiría un desmejoramiento de las condiciones de trabajo, y sería inconstitucional. La convención colectiva sólo tendría razón de ser si existe una ley general de sueldos u otro tipo de mecanismo legal que garantice la no reducción con los años del poder adquisitivo .

Otro tema importante que debe considerarse es la paz mental del trabajador canalero, cuya importancia no puede despreciarse, ya que históricamente se ha traducido en un espíritu de equipo inigualable que constituye la base del desempeño eficaz de la organización. ¿En qué forma se podría justificar este desmejoramiento de las condiciones de empleo frente al principio de "Igual paga por igual trabajo"? Le estaríamos diciendo a nuestros empleados que estamos dispuestos a pagar más a los extranjeros para que se queden hasta que adiestren a los panameños. Sin embargo, no

estamos dispuestos a pagarle bien a los panameños una vez que ya hayan adquirido los conocimientos necesarios para ocupar los puestos de los extranjeros. No olvidemos que no se está pagando la nacionalidad---se están pagando los conocimientos.

**CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA
ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE MÉRITOS
EN EL CONTEXTO DE LA
ADMINISTRACIÓN PANAMEÑA**

**CAPÍTULO IV. PROPUESTA PARA LA ADOPCIÓN
DEL SISTEMA DE MÉRITOS EN EL CONTEXTO
DE LA ADMINISTRACIÓN PANAMEÑA**

A continuación proponemos la forma en que consideramos que deben tratarse en la ley los diferentes temas relacionados con el Sistema de Méritos en forma general, conforme al mandato constitucional, mencionando aquellos que según nuestro criterio deben dejarse al reglamento. No obstante, cabe anotar que en nuestra opinión, y por las razones que ya hemos mencionado, se deben recoger las normas más importantes que garanticen el buen funcionamiento del Canal **en varias leyes generales por tema**, que luego serían desarrolladas por reglamentos generados dentro de la misma institución. Como miembro de la Asociación de Empleados del Canal de Panamá, participamos en varias reuniones de la Comisión Ad Hoc original para la elaboración del título constitucional sobre el Canal. En todo momento se pensó en plural, entendiéndose que el Título se referiría a *varias leyes generales* que tendrían que promulgarse en desarrollo del mismo.

Por otro lado, los nuevos reglamentos no deben ser copia fiel y exacta de los reglamentos existentes. Ya hemos visto los inconvenientes que esta práctica ha traído. Estos reglamentos deben ser sugeridos por los empleados que trabajan a diario con ellos; luego deben ser revisados y redactados por un equipo de abogados panameños bilingües que conozcan la institución y su funcionamiento, para asegurarse de que se adapten a nuestra legislación, nuestra historia, nuestra economía y el desarrollo del país. Tenemos que pensar en Panamá primero, porque el bien de nuestro país obligadamente será el bien de nuestros clientes y de ese comercio marítimo internacional que tanto hemos favorecido mediante la división de nuestra tierra.

1. La Misión del Canal de Panamá

Consideramos que es de gran importancia enunciar la misión del Canal de Panamá en la Ley, ya que esto permitiría elaborar una estrategia a partir de la misma, cuyo propósito sea determinar y transmitir una imagen acerca de qué tipo de empresa se desea proyectar hacia afuera. De la misión se desprenden las políticas, los procedimientos, las reglas, los programas y los

presupuestos, siguiendo una estrategia, y sin perder de vista las responsabilidades inherentes a la operación del Canal. Podemos decir que de la misión se deriva una pirámide, que sirve a la vez de plan de trabajo, y que nos permite ver con claridad todos los pasos que debemos seguir.



- Misión:** Es la función o tarea fundamental de la organización
- Objetivos:** Los objetivos a que se tiene que llegar para lograr la Misión.
El Objetivo principal del Canal debe ser generar ingresos para re-invertir en tecnología, mejorar su infraestructura y cumplir con las responsabilidades inherentes a su misión.
- Actividades:** Las tareas que hay que cumplir para lograr los objetivos deseados.
- Políticas:** Declaraciones o entendimientos generales que orientan o encauzan el pensamiento en la toma de decisiones internas. Las hay escritas y no escritas, a niveles altos y bajos.
- Procedimientos:** Planes que establecen un método obligatorio para manejar actividades futuras. Guías básicas de cómo llevar a cabo una actividad.
- Reglas:** Describen la acción o no acción requerida y específica; son taxativas y de obligatorio cumplimiento, y se siguen al nivel más bajo de la organización.
- Programas:** Los hay mayores, menores y de apoyo. Conjunto de metas, políticas procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos a seguir, recursos a emplear y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción, normalmente apoyado por un presupuesto
- Presupuestos:** Estado de los resultados esperados, expresados en términos numéricos.
Es un programa con expresión numérica o llevado a números.

Proponemos la siguiente redacción de la misión del Canal de Panamá:

"PRESTAR UN SERVICIO PÚBLICO INTERNACIONAL MEDIANTE EL TRÁNSITO LIBRE DE BUQUES DE UN OCÉANO A OTRO; GARANTIZAR LA COMUNICACIÓN VIAL EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL; Y LOGRAR LA MAYOR RENTABILIDAD POSIBLE PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, ASEGURANDO LA COMPETITIVIDAD INDEFINIDA DEL CANAL EN EL MERCADO INTERNACIONAL."

Las responsabilidades inherentes a la operación del Canal de Panamá deben quedar claramente estipuladas en la ley. Entre otras, hemos identificado las siguientes como indispensables:

- (1) Garantizar la comunicación vial en todo el territorio nacional. Esto significa que de los ingresos de la Autoridad del Canal se deben mantener los puentes existentes en óptimas condiciones y planificar la construcción de nuevos puentes, cuando se haga necesario, que unan el territorio nacional.

2. Contribuir directamente con recursos para la preservación de la cuenca.
3. Capacitación de otros panameños utilizando la capacidad instalada del Canal.
4. Generación de empleo para los nacionales mediante concesiones a empresas privadas de prestación de servicios complementarios, manteniendo el control y formulando las normas que permitan alcanzar niveles adecuados de calidad, siempre y cuando esto no interfiera con la función y operación del Canal. Esto incluye trabajo para oficiales y tripulación marítima; operación y reparación de contenedores; Turismo; venta de excedente de capacidad instalada del Canal (como talleres industriales para reparación de buques); mantenimiento, reparación y construcción de naves; limpieza de tanques; servicios y facilidades portuarias; almacenamiento y distribución de hidrocarburos; suministro de naves; administración de navieras; y corretaje, servicios financieros y operaciones navieras. (No obstante, no compartimos la opinión de que se debe "comercializar" el Canal mismo. Esto sería competir con la empresa privada y desviar a la Autoridad del Canal

de su función principal, que es pasar barcos de un océano a otro con la mayor eficiencia posible.)

- (5) Mantenerse a la par de la última tecnología para garantizar la continuación de la eficiencia de la comunicación, telecomunicación e informática.
- (6) Mantener el cuerpo de seguridad y protección del Canal al más alto nivel de capacitación y efectividad, garantizando que al momento del traspaso del Canal a Panamá, la República de Panamá cuente con un cuerpo profesional y bien adiestrado para hacerle frente a cualquier intento de sabotaje o terrorismo. Consideramos que la seguridad del Canal no debe dejarse jamás en manos de un contratista.

2. Los Principios del Sistema de Méritos

Como hemos mencionado, recomendamos que los principios básicos del Sistema de Méritos sean enunciados a nivel de la ley, aunque su desarrollo se deje al reglamento. Proponemos la siguiente redacción de un artículo de la Ley que garantice estos principios:

"Artículo _____. Para promover la estabilidad de la fuerza laboral altamente especializada que requiere el Canal, aprovechando al máximo los recursos invertidos en el adiestramiento de la misma, las relaciones obrero-patronales, el reclutamiento, la selección, el nombramiento, los ascensos, los traslados y el orden de preferencia en caso de una reducción de personal de los empleados del Canal se regirán por un sistema de méritos basado en los siguientes principios, que serán desarrollados mediante un reglamento promulgado por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá:

1. Para el empleo en la Autoridad del Canal de Panamá se reclutará personal debidamente calificado, escogido de las fuentes correspondientes, tratando siempre de que la fuerza laboral provenga de todos los sectores de la sociedad panameña. La selección y los ascensos serán determinados por la habilidad, conocimiento y destreza del aspirante o empleado, mediante un concurso justo y público, que garantice a todos igual oportunidad de empleo.
2. Todos los empleados y aspirantes a empleo deberán recibir un trato justo y equitativo en todos los aspectos de la administración de personal, sin discriminación por filiación política, raza, color, religión, sexo, estado civil, edad, impedimentos o defectos físicos o mentales, ni origen cultural, y con

el debido respeto por sus derechos constitucionales, las reglas sobre divulgación de información, y el derecho a la intimidad.

3. Los empleados y solicitantes de empleo recibirán un trato justo, y serán protegidos de la arbitrariedad, el favoritismo personal, la coerción por razones de política partidista, y la toma de represalias por denunciar violaciones de la ley y los reglamentos; peligros potenciales o inminentes para la salud o la seguridad pública; mala administración; peculados propios, impropios o de uso; extralimitación de funciones; o cualesquiera otras faltas que cometan sus supervisores o cualquier otro empleado o persona.

4. La fuerza laboral será manejada en forma eficiente y efectiva, y los empleados sólo podrán ser destituidos de su cargo por las causales de despido enumeradas taxativamente en la ley.

5. Se mantendrá una política de adiestramiento y educación permanente y continua de los empleados, siempre que dicha capacitación resulte en una mayor productividad, mayor rendimiento individual y adecuación con los cambios tecnológicos por parte de la Autoridad del Canal.

6. Se debe corregir el desempeño de aquellos empleados cuyo desempeño sea deficiente.

7. El desempeño deficiente será causal de despido. No obstante, si la administración lo considera conveniente, el empleado será reubicado en otro puesto que sea capaz de desempeñar.
8. Se prohíbe a los empleados usar su cargo oficial o hacer uso del tráfico de influencias para fines políticos.
9. Igual paga por igual trabajo.
10. Incentivos/reconocimiento por buen desempeño o productividad.
11. Los empleados deben mantener un alto nivel de integridad, buena conducta y respeto por el interés público.

3. Relaciones Laborales.

- (1) **Causas Justas para el despido.** El artículo 70 de la Constitución Política obliga a señalar en la ley laboral las causas justas para el despido:

"ARTÍCULO 70: Ningún trabajador podrá ser despedido sin justa causa y sin las formalidades que establezca la Ley. Esta señalará las causas justas para el despido, sus excepciones especiales y la indemnización correspondiente."

Como podemos ver, la Ley Orgánica propuesta para el Canal de Panamá no cumple con el mandato constitucional citado. Proponemos que se enumeren las causas justas de despido en el artículo 86, comenzando por la violación de las prácticas prohibidas, y continuando con aquellas faltas de la lista de faltas y sanciones que no requieren reincidencia, sino que son causal de despido directo.

(2) Cotización obligatoria indirecta. Recomendamos que la Ley Orgánica mencione que las organizaciones sindicales son los organismos que procuran el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus miembros, e imponga la obligación al empleador de concertar un convenio colectivo, como queda claramente establecido en el artículo 401 del Código de Trabajo. Además, recomendamos que se establezca la cotización obligatoria indirecta. Ésta está en vías de establecerse en los Estados Unidos. En este sentido, nuestra legislación está más adelantada, y en nuestra opinión, mejor orientada. Si la verdadera intención del legislador es respetar la libre asociación y negociar de buena fe, estableciendo normas que consagren mecanismos indirectos de sindicalización, la cuota debe ser obligatoria para el no sindicalizado cuando se beneficie de la convención colectiva celebrada por la unidad negociadora a que pertenece. Si bien es cierto que el artículo

40 de la Constitución Política establece la libertad de sindicación, el Código de Trabajo establece:

"Artículo 405: La convención Colectiva se aplicará a todas las personas que trabajan, en las categorías comprendidas en la Convención, en la empresa, negocio o establecimiento, aunque no sean miembros del sindicato.

Los trabajadores no sindicalizados que se beneficien de la Convención Colectiva estarán obligados, durante el plazo fijado en la Convención Colectiva, a pagar las cuotas ordinarias y extraordinarias acordadas por el sindicato, y el empleador quedará obligado a descontárselas de sus salarios y entregarlas al sindicato, en la forma prevista en el Artículo 373" aún cuando la proporción de sindicalizados no alcance la señalada en dicho artículo para la cotización obligatoria.

La frase en letra pequeña fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema en sentencia de 19 de febrero de 1993. Tenemos entonces, que la Corte Suprema de Justicia consideró justo que el empleado beneficiado pague cuotas automáticamente. También deben estar obligados a pagar las cuotas los trabajadores de confianza siempre que se beneficien de la Convención Colectiva, aunque para que no se beneficien deben ser excluidos expresamente del ámbito de aplicación de la Convención Colectiva. Como ya hemos mencionado, una organización sindical sin fondos es inoperante,

y se tendría que enfrentar a la administración en condiciones de inferioridad; como se dice vulgarmente, sería "un burro amarrado contra un tigre suelto".

La ley debe además establecer la obligación de las organizaciones sindicales de ganarse el derecho de representación mediante las firmas del 30% de los empleados de su unidad negociadora para poder solicitar su constitución, y de funcionar internamente en forma democrática. Deben establecerse por ley las tres etapas de las relaciones laborales: (1) organización (2) negociación (3) implementación de la convención colectiva. Cada sindicato debe por ley pasar por estas tres etapas una vez se haya vencido la convención colectiva que esté vigente al 31 de diciembre de 1999. Con la democratización de la función interna del sindicato se evitan los grupitos de poder que tienden a existir en todo sindicato y se facilita la verdadera participación de las bases.

(3) Derechos y Deberes. Basándonos en el artículo 406 del Código de Trabajo, citado a continuación, recomendamos que en la Ley Orgánica se incluya la siguiente disposición:

"Los derechos y garantías establecidos en esta ley serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores. La convención colectiva no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en esta Ley, los

contratos, convenciones colectivas anteriores, reglamentos o prácticas vigentes en el Canal. Será válida la cláusula mediante la cual se pacte sustituir, a favor del trabajador, un beneficio por otro previsto en la convención colectiva."

Código de Trabajo, Artículo 406: "La convención colectiva no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores, que las contenidas en la Ley, los contratos, convenciones colectivas, reglamentos o prácticas vigentes en la empresa, negocio o establecimiento.

Será válida la cláusula mediante la cual se pacte sustituir, a favor del trabajador, un beneficio por otro previsto en la convención colectiva."

Otro derecho de los trabajadores que proponemos se incluya en esta sección del anteproyecto de Ley Orgánica del Canal es el derecho de representación en la Junta Directiva. La participación de los trabajadores con voz y voto en la Junta Directiva es una práctica muy común en las instituciones estatales panameñas. Hasta la década de los años 90 existió la representación laboral en la Junta Directiva del Canal de Panamá, en gran parte porque los trabajadores apoyaron el Tratado. Cada país tenía su representante laboral. Esto significa que hasta hace poco había dos representantes de la fuerza laboral en la Junta Directiva del Canal de Panamá (uno por Panamá y otro por los Estados Unidos), mientras que en la

actualidad no existe ninguno. Consideramos que, en vista de la vital importancia que la fuerza laboral del Canal tiene para la prestación de su servicio, debe establecerse esta representación por Ley.

Si el artículo 87 del referido anteproyecto prohíbe las actividades políticas partidarias en las instalaciones de la Autoridad durante las horas de servicio; el artículo 104 excluye las actividades políticas prohibidas del procedimiento de quejas de la convención colectiva; y esta prohibición existirá, con toda seguridad, tipificada como falta grave en el código de conducta y en la lista de faltas y sanciones, lo que no es más que una repetición del numeral 2 del artículo 130 de la constitución política, recomendamos que también se debe entonces estipular que los empleados canaleros son libres de participar en el proceso electoral, siempre y cuando no utilicen los recursos de la institución ni lo hagan durante sus horas de servicio.

(4) Prestaciones Laborales debidas por el empleador anterior.

Consideramos que la Ley Orgánica debe especificar que a los trabajadores del Canal se les pagará todas las prestaciones laborales debidas, según el Tratado y la legislación estadounidense que rige hasta 1999, lo que debe

incluir el pago de cesantía ("severance pay"), que es un derecho adquirido por la fuerza laboral.

(5) Efectos del incumplimiento de la ley y la convención colectiva.

Recomendamos que se mencione en la ley cuáles son los efectos del incumplimiento de la ley, los convenios y los reglamentos por parte de la administración del Canal, v. gr., restitución, salarios caídos, indemnización.

(6) Eliminación del artículo 92 del último anteproyecto de ley.

Recomendamos que el artículo 92 sea eliminado, ya que los trabajadores del canal pasarán a ser empleados públicos que, aunque se rijan por un régimen especial, no deben diferenciarse del resto de los trabajadores del país en lo que respecta a los días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional.

Sin embargo, recomendamos que el reglamento contenga la siguiente norma:

"Cuando un día de fiesta o duelo nacional coincida con un día domingo, el lunes siguiente se habilitará como día de descanso semanal obligatorio. Cuando coincida con un día sábado, el viernes anterior se habilitará como día de descanso semanal obligatorio. Si el día de fiesta o duelo nacional coincide con cualquier otro día de descanso semanal obligatorio de un trabajador, éste tendrá derecho a que se le conceda cualquier otro día de la semana correspondiente como compensación."

(7) Régimen de vacaciones. Recomendamos que se incluya en la Ley Orgánica el siguiente artículo sobre el régimen de vacaciones, en lugar del numeral 3 del artículo 84, que estipula que se garantizará “un régimen de vacaciones similar al existente al 31 de diciembre de 1999”:

“Los empleados del Canal de Panamá tendrán derecho a 11 horas de vacaciones por cada período de pago bi-semanal. Estas horas incluyen vacaciones y tiempo por enfermedad, y podrán tomarse fraccionadas por hora, previa aprobación del supervisor inmediato, de acuerdo a las necesidades de cada oficina o unidad de operación. Las horas de vacaciones se podrán acumular hasta un máximo de 760 horas. En la convención colectiva podrán establecerse sistemas especiales de vacaciones para el personal cuyas funciones así lo requieran.”

Igualmente recomendamos especificar en la ley el tratamiento que se le dará a las vacaciones por enfermedad comprobada de miembros de la familia, la jornada de trabajo, y los regímenes, en forma general, de las horas extraordinarias, el trabajo en domingo y días feriados, las jornadas nocturnas y vespertinas, y los trabajos en condiciones difíciles, rigurosas o peligrosas. El reglamento desarrollaría la norma general contenida en la ley que garantice estos derechos.

(8) Creación del Consejo de Colaboración Obrero-Patronal. En lugar del artículo 102 del anteproyecto de ley propuesto, que dice que la administración de la Autoridad y los sindicatos “podrán trabajar en forma

asociada y en conjunto para mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones”, proponemos la creación por ley de un **Consejo de Colaboración Obrero-Patronal** (similar al existente), con esas mismas funciones. Esta figura no es, en realidad, nada nuevo en nuestra legislación laboral, ya que muchas de sus funciones se asemejan a las del “Comité de Empresa”.

(9) **Arbitraje.** Primeramente, proponemos que se diferencie en la ley entre conflictos **colectivos** y conflictos **individuales**. La resolución de los conflictos individuales debe iniciarse por los medios alternativos de resolución de quejas, a nivel informal; luego, si no logran resolverse a través de los mecanismos de tramitación de quejas negociados en la convención colectiva, recomendamos que se resuelvan a nivel de una Junta de Mediación y Decisión, a la cual la ley debe dar un plazo fatal para la resolución de los mismos. El arbitraje para casos individuales debe ser la excepción a la regla, ya que éste es sumamente costoso.¹

Segundo, consideramos que el tema del arbitraje, siendo la última instancia administrativa de la controversia laboral, merece un tratamiento

¹ De \$500 a \$1,000 por día, más gastos, más tiempo de estudio del expediente.

mucho más profundo en la ley, sin que necesariamente se entre en detalles de procedimiento, como lo hace la Ley de Carrera Administrativa. Sobre el tema proponemos las siguientes normas:

- (a) Creación de un Instituto de Arbitraje adscrito a la Junta de Relaciones Laborales, para el adiestramiento de árbitros y mediadores (que cumplen funciones muy distintas), estableciendo las etapas previas de: (1) discusión (2) negociación y (3) mediación, antes de llegar finalmente al arbitraje.
- (b) Contemplar en la ley la tacha de árbitros por ambas partes.
- (c) Estipular lo siguiente sobre el Tribunal de Arbitraje:

“El Tribunal de Arbitraje estará formado por tres personas escogidas de listas proporcionadas por el Instituto de Arbitraje de la Junta de Relaciones Laborales. Los árbitros deben poseer conocimientos y experiencia en asuntos económicos, sociolaborales o del área objeto del arbitraje. El fallo del Tribunal de Arbitraje será final, definitivo y obligatorio para todas las partes. En su procedimiento eliminará las formas solemnes para garantizar la igualdad de las partes y el derecho de su defensa.”

(d) Establecer los efectos del desacato al laudo arbitral. Proponemos la siguiente redacción:

"El desacato producirá los siguientes resultados:

1. Si el desacato se produce por parte de los trabajadores, la Autoridad aplicará las medidas disciplinarias correspondientes, señaladas en el reglamento, a los renuentes a acatar el fallo arbitral.

2. Si el desacato se produce por parte de la Autoridad, la organización sindical podrá, entre otras medidas, decretar la huelga o el trabajo lento, atendiendo a las limitaciones que establece la ley."

(De esta forma la huelga se declararía legal automáticamente.) Más adelante explicaremos nuestra propuesta para las limitaciones a la huelga, en consideración a que por disposición constitucional no se puede prohibir.

4. La Junta de Relaciones Laborales

Proponemos la siguiente redacción del artículo 110:

"Créase una Junta de Relaciones Laborales con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, y de fiscalizar el cumplimiento de los principios del Sistema de Méritos.

La Junta de Relaciones Laborales estará integrada por cinco (5) miembros designados por el Presidente de la República de listas presentadas por la administración de la Autoridad y las organizaciones sindicales, así: Las organizaciones sindicales presentarán dos ternas para la selección de dos (2) miembros, una terna para cada miembro; la administración de la Autoridad presentará dos ternas para la selección de otros dos (2) miembros, una terna para cada miembro. El quinto miembro será consensuado por la administración y los sindicatos, de entre los candidatos propuestos en las ternas y que no hayan sido seleccionados para su nombramiento, y su nombre sometido al Presidente de la República para su nombramiento.

La Junta de Relaciones Laborales tomará sus decisiones con plena autonomía e independencia, las cuales serán de obligatorio cumplimiento por las partes. Debido a sus funciones de control y fiscalización del Sistema de Méritos, la Junta de Relaciones Laborales se considerará como una entidad autónoma aparte de la Autoridad del Canal de Panamá, y el personal que designe para el cumplimiento de sus funciones no se considerará empleado por la Autoridad del Canal de Panamá.

Los miembros de la Junta de Relaciones Laborales servirán por un período de cinco (5) años, prorrogables por un solo período adicional.”

Proponemos que se elimine la “incapacidad administrativa” como causal de suspensión o remoción del cargo de los miembros de la Junta de Relaciones Laborales por parte del Presidente de la República (artículo 115 del anteproyecto de Ley).

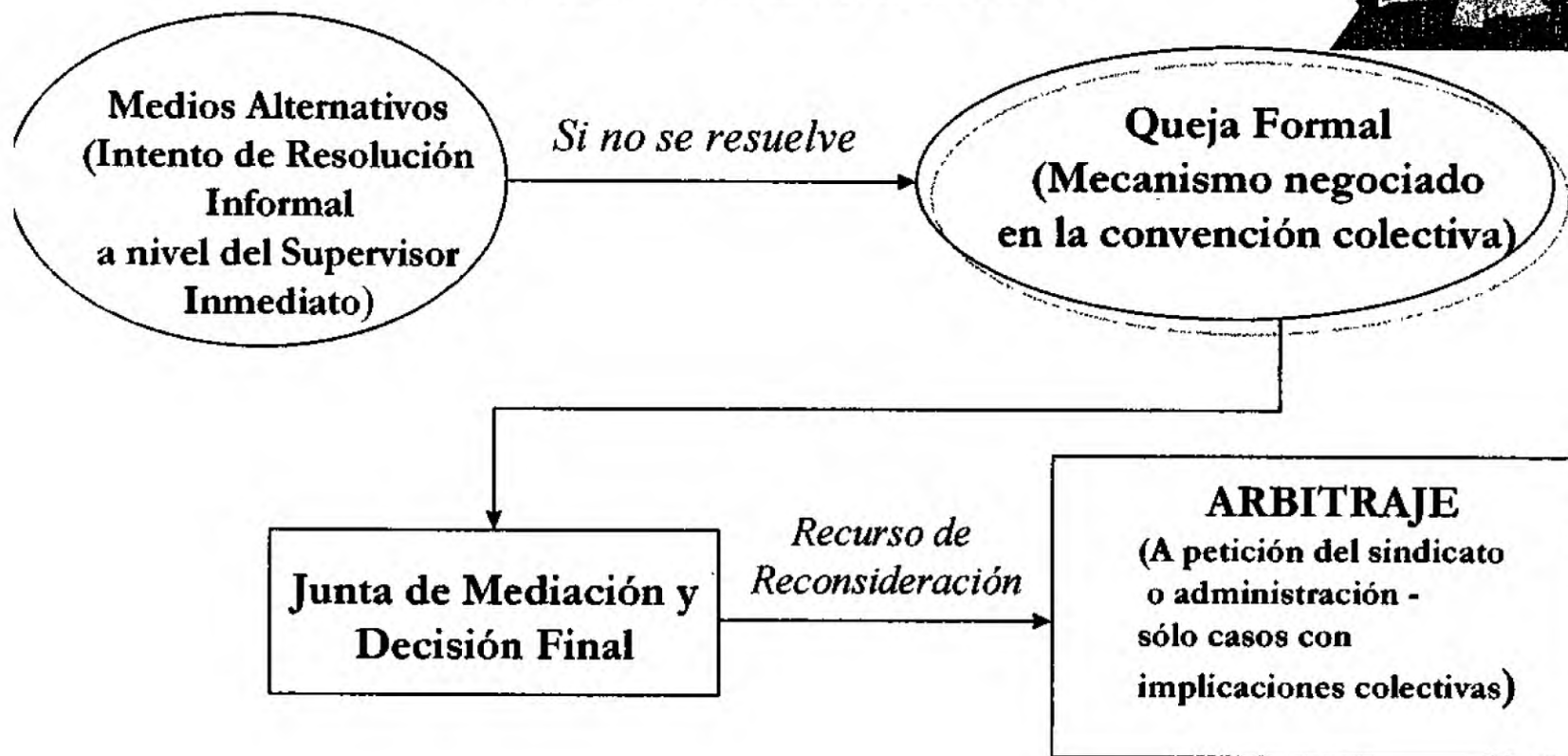
Proponemos las siguientes funciones de la Junta de Relaciones Laborales:

1. Establecer sus propias reglamentaciones.
2. Resolver disputas sobre negociabilidad.
3. Resolver estancamientos en las negociaciones si la mediación no tiene éxito o recomendar el arbitraje.
4. Reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos y determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones.
5. Investigar las denuncias por prácticas laborales desleales y recomendar a las partes la resolución del asunto o recomendar que se someta a arbitraje. Si una de las partes solicita el arbitraje, el árbitro deberá considerar las recomendaciones presentadas por la Junta como resultado de sus investigaciones sobre el caso.
6. Autorizar variaciones al reglamento en caso de dificultades prácticas e inconvenientes, únicamente cuando se susciten casos excepcionales y sin apartarse del espíritu de la norma.

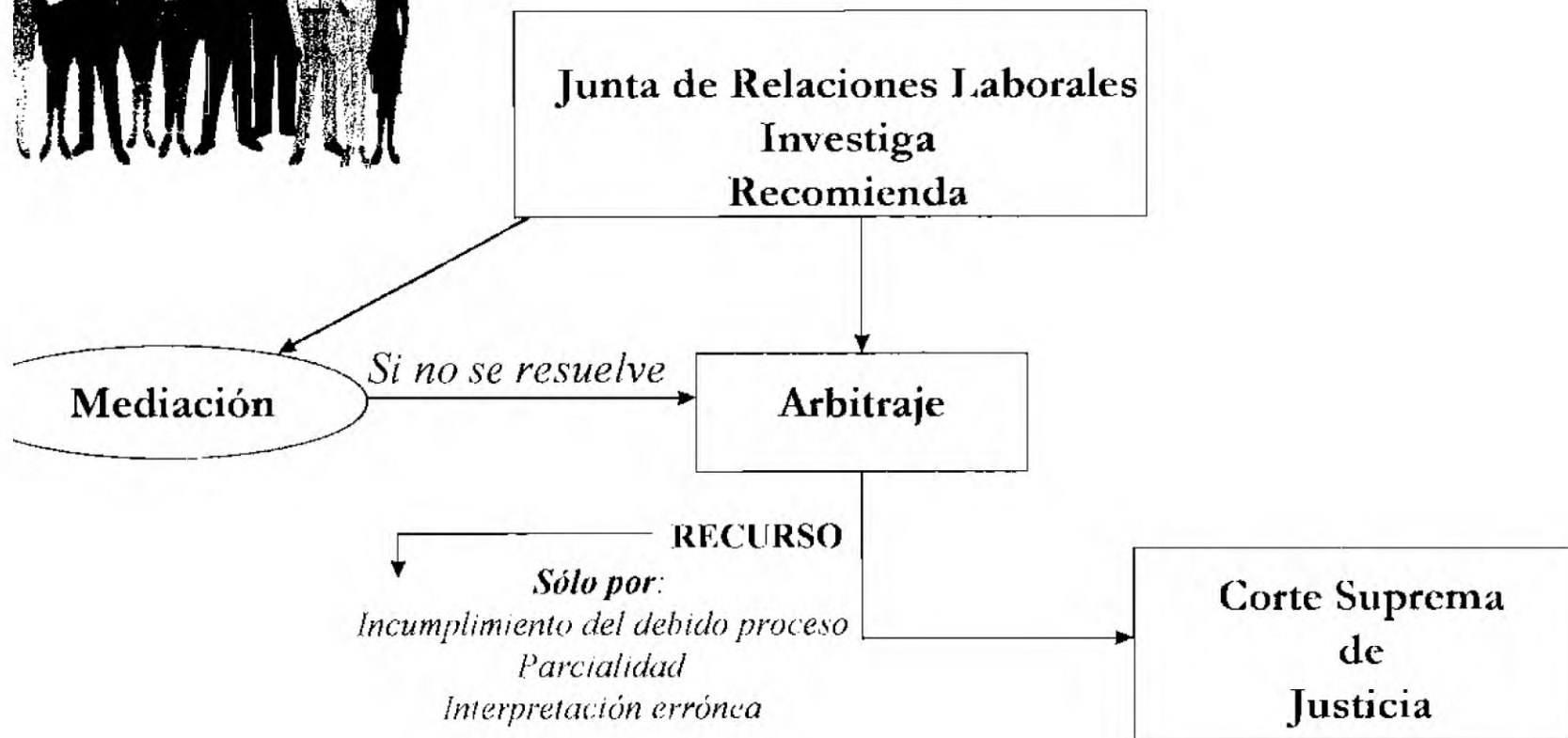
7. Puede requerir que se investiguen los nombramientos para determinar si se han cumplido los principios del Sistema de Méritos.
8. Evaluar la eficacia de las políticas, programas y operaciones de personal y el cumplimiento de la institución con la ley y los reglamentos.
9. Investigar u ordenar la investigación cuando la institución no ha tomado las medidas correctivas ordenadas por la Junta.
10. Recomendar políticas y pautas para las relaciones obrero-patronales.
11. Supervisar las elecciones en cada unidad negociadora de la institución y determinar si un sindicato ha sido elegido por la mayoría de los empleados para ser su representante exclusivo.
12. Determinar qué se considera condición de trabajo y qué es negociar de buena fe.
13. Investigar las denuncias por violaciones al Sistema de Méritos.
14. Recomendar y solicitar medidas correctivas.
15. Solicitar a la administración la investigación de un caso y un informe sobre el mismo.
17. Recomendar cambios al reglamento.
18. Estudiar el Sistema de Méritos e informar al Ejecutivo y al Legislativo si el interés público está debidamente protegido.

Recomendamos establecer un tratamiento diferente del conflicto colectivo y el individual, como se ilustra a continuación.

RESOLUCION DE CONFLICTOS INDIVIDUALES



RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS



Cabe aquí hacer una diferencia técnica entre el conflicto colectivo y el individual. Conforme a la clasificación más conocida adoptada por la doctrina, los conflictos laborales se pueden agrupar en dos grandes categorías: colectivos e individuales. Los conflictos individuales atañen a los intereses de personas concretas y determinadas; los colectivos, a intereses de la profesión. En los conflictos colectivos están en juego los intereses abstractos de categoría, mientras que en los individuales está en juego un interés concreto de los individuos.

No obstante, el número de las personas involucradas en la controversia no es elemento eficiente para caracterizar el conflicto, ya que puede ocurrir que varios trabajadores concurren al mismo tiempo demandando salarios atrasados; pero sean estos diez, cien o mil, no por ello la controversia habrá dejado de ser individual. En este supuesto sólo habrá un proceso "individual acumulativo", una mera acumulación.

Para componer un conflicto entre dos intereses abstractos, como lo son los intereses de las categorías profesionales, deberá dictarse alguna sentencia *colectiva*, u órdenes abstractas referibles o comprensivas de todos los que se encuentren o pueden encontrarse en lo futuro siendo parte de la categoría.

En substancia estas órdenes vienen a tener las mismas características de las convenciones colectivas.

Por el contrario, la resolución de los conflictos individuales resulta más sencilla, ya que se trata simplemente de controversias entre intereses de dos sujetos de una relación de trabajo: un empleado y un patrón.

Según Román Escobar,² el conflicto colectivo puede ser de dos clases: de carácter jurídico y de carácter económico, también llamado de intereses. El de carácter jurídico es el "Desacuerdo originado por la interpretación o aplicación de una ley, decreto, reglamento interno, costumbre, contrato o convención colectiva y que involucra a un grupo de trabajadores". Los de carácter económico o de intereses "tienen por objeto la celebración de una Convención Colectiva, o reivindicaciones económico-sociales".

² Román Escobar, Percy Eduardo, *Convenciones Colectivas en Panamá*, 1993.

5. Los elementos fundamentales del Sistema de Méritos

En general, recomendamos la creación por ley de cada uno de los elementos fundamentales del Sistema de Méritos, y la estipulación precisa de todas y cada una de sus funciones.

(1) Es indispensable la creación por ley de la **Oficina Central de Exámenes** y la especificación de sus funciones de reclutamiento, calificación, selección y colocación de los empleados, ya que actualmente esta entidad juega un papel importantísimo en el Sistema de Méritos, y sin embargo no es parte de la Comisión del Canal.

La Ley debe especificar que el empleado estará sujeto a un año de prueba, después del cual entrará condicionalmente a la carrera del Canal. Al cabo de 3 años de servicio adquiere estabilidad. El trabajador que haya adquirido estabilidad y se retire del servicio de la Autoridad del Canal podrá re-ingresar si existe una vacante sin necesidad de someterse a los trámites de examen, selección, etc., establecidos para los que entran por primera vez a la carrera.

(2) Debe crearse por ley la **Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo**, como oficina receptora de quejas en primera instancia por discriminación por cualquiera de los siete factores, conservando el programa de consejeros voluntarios que sirvan de guías y consejeros en la implementación de las diferentes políticas generadas por esta oficina. Esta oficina pasaría a ser una especie de fiscalía, exclusivamente para los siete factores, y sólo para casos individuales.

(3) Proponemos adicionar lo siguiente al artículo 88 del anteproyecto:

"Sólo se podrá sancionar o destituir a un empleado por una causa justa."

El reglamento, no ya la ley, debe contener los parámetros de determinación de lo que es "causa justa". Para ello se debe recurrir a las "siete pruebas", a saber:

1. Si el empleador le hizo saber al empleado con la suficiente anticipación de las posibles consecuencias de su conducta.

2. Si la orden o la regla quebrantada por el empleado tenía alguna relación con el funcionamiento ordenado, eficiente y seguro de la empresa o con el rendimiento que el empleador podría razonablemente esperar del empleado.

3. Si se llevó a cabo una investigación para confirmar si en efecto el empleado había quebrantado una regla o desobedecido una orden, antes de tomar la medida disciplinaria.

4. Si dicha investigación se hizo en forma justa y objetiva.

5. Si existe prueba fehaciente de que el empleado es culpable de la falta.

6. Si el empleador ha aplicado las reglas, órdenes y sanciones por igual, sin discriminar a favor o en contra de ningún empleado.

7. Si la sanción es proporcional a la falta probada y a los antecedentes de conducta del empleado mientras haya estado al servicio de la empresa.

(4) La Ley Orgánica o las leyes que se promulguen sobre el Canal de Panamá deben establecer los controles administrativos para la seguridad y confidencialidad de los archivos y para proteger a las personas de daño por la divulgación de información. El reglamento establecerá los procedimientos, requisitos de divulgación y demás detalles.

(5) Por último, consideramos que la figura del **Ombudsman** puede eliminarse y sus funciones pueden integrarse a la Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo como receptora de quejas después del año 2000,

sobre todo ahora que existe por ley la figura del Ombudsman a nivel nacional.

6. Temas potencialmente conflictivos

a) Determinación de la nacionalidad para el derecho a empleo.

Recomendamos **establecer y divulgar**, *cuanto antes*, una política que defina los derechos de acuerdo a la ciudadanía y naturalización de los empleados del Canal, para acabar con la incertidumbre que se da actualmente entre los empleados del Canal de todas las nacionalidades. Lo más sencillo sería hacer un pronunciamiento en el sentido de que, a partir de la transferencia del Canal, **se considerará que el empleado tiene la nacionalidad bajo la cual fue nombrado**. De esta forma, todas las clasificaciones mencionadas entrarían dentro de la política.

Con la divulgación de esta política, la incertidumbre de los empleados se calmaría. En cuanto a los que fueron nombrados como estadounidenses, sabrían a qué atenerse, y la mayoría se jubilaría el 31 de diciembre de 1999,

para obtener el mayor porcentaje posible de jubilación. De esta forma no se les daría falsas esperanzas, y pueden planificar su vida.

Para evitar un éxodo masivo de empleados panameños experimentados y con memoria institucional (lo cual es de suma importancia en una organización tan especializada como el Canal), los panameños jubilables se podrían jubilar bajo el sistema de jubilación federal de los Estados Unidos y seguir devengando su sueldo de la nueva Autoridad del Canal. Esto serviría de incentivo para que continúen al servicio del Canal y la transición se haga menos traumática.

Por supuesto, que hay que hacer excepciones en el caso de **empleados esenciales no panameños que no sean reemplazables por panameños en el año 2,000 por el atraso que ha habido en la capacitación.** Nos referimos principalmente al personal marino de alto nivel (prácticos y capitanes y oficiales de remolcadores), aunque habría que determinar cuáles otros cargos entrarían en esta excepción. La mayoría son prácticos del Canal, ya que de unos 250 puestos, los panameños ocupan alrededor del 50%. Es evidente que en los tres años que restan de ejecución del Tratado no será posible insertar masivamente a tantos jóvenes oficiales de cubierta panameños, debidamente calificados, a desempeñar el especializado trabajo

del practicaje. El resultado es que tendremos que contratar a los prácticos estadounidenses que estén prestando sus servicios en vísperas del año 2000, hasta tanto terminen de capacitarse los panameños. Estos podrían jubilarse y ser liquidados por el Gobierno Federal, y recibir otro sueldo de la Autoridad del Canal por un tiempo determinado, que será el que tome adiestrar a panameños para que los reemplacen.

Habrà un pequeño porcentaje de empleados que queden cesantes a causa de una necesaria reorganización de la institución cuando el Canal pase a Panamá (como por ejemplo los empleados de las unidades dedicadas al manejo de beneficios que correspondían exclusivamente a los ciudadanos estadounidenses, como el transporte anual gratuito a los Estados Unidos). Proponemos que en estos años de transición se identifique a estos empleados y se les adiestre para que puedan ocupar puestos en otras secciones de la Comisión.

Proponemos la siguiente redacción de la futura ley orgánica con respecto a este tema:

"La Autoridad del Canal de Panamá establecerá un orden de preferencia sobre cualquier nuevo aspirante a empleo en el Canal, para el nombramiento de los empleados que estén en sus puestos el 31 de diciembre de 1999. El propósito es mantener lo más posible la continuidad en el empleo y asegurar que el

reclutamiento de los empleados sea justo y equitativo, conforme al sistema de méritos y a la Constitución Política de la República de Panamá. El orden de preferencia será el siguiente:

(1) **Panameños empleados en forma permanente** en la fecha de transferencia del Canal **que no sean jubilables** en dicha fecha;

(2) **Panameños empleados en forma temporal** en la fecha de transferencia del Canal que tienen por lo menos 5 años consecutivos de trabajar en el Canal en el cargo que ocupan;

(3) **Panameños empleados en forma permanente que sean jubilables** por el Sistema de Jubilación del Servicio Civil de los Estados Unidos o por el Seguro Social de Panamá, si el Administrador considera conveniente que permanezcan en sus cargos en cada caso concreto o en grupos similares de casos, para conservar la memoria institucional del Canal y evitar un éxodo masivo de empleados con experiencia, lo que podría perjudicar la operación y eficiencia del Canal de Panamá.

(4) **Extranjeros que sean empleados permanentes jubilables** bajo el Servicio Civil de los Estados Unidos, cuyos cargos la Junta Directiva determine que son **esenciales para la operación del Canal**, siempre que a la fecha de transferencia no haya suficientes panameños calificados para llenar dichos cargos; por un período determinado por la Junta Directiva; y **basado en un programa de adiestramiento acelerado** de nacionales panameños para que los reemplacen.

En caso de que, a causa de una reorganización de la institución, algunos cargos queden eliminados, se hará todo lo posible por colocar a los empleados panameños que queden cesantes, en otros puestos vacantes o nuevos dentro de la institución, proporcionándoles el adiestramiento necesario para calificarlos.

Se entiende que se considerará que la ciudadanía de un empleado es la ciudadanía efectiva, bajo la cual fue nombrado en su puesto originalmente."

El punto No. 4 resuelve el problema en potencia de interrupción del tráfico por el Canal por falta de prácticos o el trabajo excesivo de prácticos panameños (como sucedió en el Canal de Suez), ya que los prácticos estadounidenses no se negarían a trabajar por dos sueldos---su jubilación en el servicio civil de los Estados Unidos, y el sueldo que la Autoridad de Panamá les daría, equivalente al de los prácticos panameños. Si no se les permite jubilarse en el servicio civil de los Estados Unidos, existe la posibilidad de que no acepten quedarse, ya que el sueldo que la nueva Autoridad del Canal les ofrecería sería inferior al que reciben actualmente.

b) El derecho a huelga.

Sobre este tema nos permitimos proponer que se eviten las interrupciones reglamentando estrictamente la huelga, para cumplir con el mandato constitucional de no interrupción del servicio. De lo contrario, estaríamos abriendo la puerta a la **huelga de hecho**, que no se puede reglamentar ni prohibir, y que sí resultaría en una interrupción total y

prolongada del servicio, ya que los empleados no podrían reemplazarse con suficiente rapidez para evitarla. El arbitraje obligatorio debe ser medio suficiente para evitar la huelga de hecho si la administración cumple con el laudo arbitral.

Nos permitimos recomendar la siguiente redacción de dos artículos que reglamenten la huelga:

"Artículo 1: Los empleados del Canal tienen derecho a huelga, de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y la Constitución.

El derecho a huelga sólo podrá ser ejercido por los trabajadores del Canal después que el conflicto haya sido conocido y dirimido por el Tribunal de Arbitraje; si existe el desacato al laudo arbitral por parte de la Administración del Canal; y atendiendo a las siguientes limitaciones:

Deben prestarse servicios mínimos en caso de que se declare la huelga legal, manteniéndose no menos del 25% del personal **administrativo**. Para garantizar que el servicio público internacional del Canal, que consiste en el tránsito de barcos de un océano a otro, no sea interrumpido cuando se presenten conflictos de carácter colectivo, durante la paralización de labores debe mantenerse **un mínimo de 50% de los empleados esenciales** para la **operación** del Canal, según las disposiciones del artículo siguiente.

La paralización de labores sin el cumplimiento de lo aquí dispuesto faculta al empleador a dar por terminada la relación laboral de aquellos que hayan participado en la misma.

Artículo 2. Empleados esenciales. La Junta Directiva y el Sindicato de Trabajadores del Canal determinarán en la Convención Colectiva qué cargos se deben considerar "esenciales" para el tránsito de buques de un océano a otro, de manera que el tránsito por el Canal no se vea interrumpido."

c) Salarios y beneficios económicos

Proponemos establecer por ley la revisión periódica, porcentual y obligatoria de las tablas salariales, con base en los salarios devengados al 31 de diciembre de 1999 (al inicio de la administración panameña del Canal); la producción (ingresos del Canal); el aumento del costo de vida; el tiempo de servicio; y el desempeño en el trabajo, con base en los siguientes principios:

- (1) A igual trabajo, realizado en condiciones similares, igual salario.
- (2) Remuneración progresiva con base en escalones por antigüedad dentro del nivel y clasificación correspondiente y el desempeño satisfactorio.
- (3) Aumentos generales anuales de un mínimo del 1% del salario, para compensar el aumento del costo de la vida, y tomando en consideración la relación entre el monto total de la planilla y los ingresos del Canal.

- (4) Pago adicional por trabajo peligroso, en entornos rigurosos o difíciles, y en horas extraordinarias.
- (5) El tema de la remuneración no existiría como tema de la Convención Colectiva, toda vez que los aumentos quedarían establecidos en forma periódica y escalonada en la ley. Sin embargo, se podrían negociar incentivos salariales por productividad en la Convención Colectiva.
- (6) Mantener el programa de premios, incentivos monetarios y certificados y cartas por desempeño superior o sobresaliente, así como por servicios o actos excepcionales y años de servicio, con base en la evaluación anual de cada empleado.

Todos los salarios del Canal deben ser estudiados por una Comisión Financiera independiente, formada por un representante de los sindicatos, un representante de la administración del Canal, un tercero neutral y varios expertos en el tema que sean independientes. Esta Comisión tomaría en cuenta todos los factores mencionados en el punto anterior y haría sus recomendaciones.

Los incentivos salariales deben ser negociables en la Convención Colectiva. Esto significa que se sentarían 3 partes en la mesa de negociaciones: la administración del Canal, los sindicatos y la Comisión

Financiera independiente, que actuaría como asesor técnico y presentaría su informe y recomendaciones de acuerdo a la situación económica del Canal, del país y del negocio marítimo en general.

Ofrecemos esta propuesta con la esperanza de que se haga realidad la visión sobre el Canal que tan inspiradamente ha expresado el Administrador Alberto Alemán Zubieta: "Un Canal sin iniquidades, en el que la gerencia y la fuerza laboral trabajen hacia una misma meta y deliberen sobre asuntos que atañen a todos --- pero siempre con la mirada puesta en un objetivo mayor," que sirva como "modelo para el desarrollo futuro de Panamá".

Consideramos que así se garantizaría la eficiencia continuada del Canal de Panamá, en beneficio y para el desarrollo del Sector Marítimo panameño, de nuestra querida patria y de la comunidad marítima internacional.

**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES
GENERALES**

CONCLUSIONES GENERALES

1. La Ley Orgánica del Canal de Panamá debe establecer un marco legal panameño que recoja básicamente el sistema de operación del Canal conocido y aceptado por los empleados, que concuerde con la sistemática jurídica panameña, evitando normas que no son propias de nuestra cultura e idiosincrasia, y logrando una gradual convergencia de ambos sistemas, con enriquecimiento de ambos.
2. La ley orgánica debe preservar las instituciones que garantizan el buen funcionamiento del sistema de Méritos, que abarca todos los deberes y derechos de los empleados frente al empleador. Aunque el Sistema de Méritos no es perfecto y es imposible garantizar del todo que no se cometan injusticias y favoritismos, es la única forma de proteger al Canal de la voracidad política.
3. La nueva cultura en la relación obrero-patronal se basa en los *intereses* y no en los derechos y deberes de las partes.

4. El anteproyecto de ley orgánica no garantiza el no desmejoramiento de las condiciones de trabajo de la fuerza laboral, ni garantiza que su voz sea oída en la Junta Directiva, a pesar de que la misma constituye su activo más importante.
5. Los derechos de los trabajadores y las causales de despido deben estar garantizados por ley y no por reglamento.
6. La Ley de Carrera Administrativa unifica las normas sobre administración de personal y contiene las normas básicas del Sistema de Méritos, por lo que puede y debe ser fuente supletoria de Derecho para la carrera especial del Canal a partir del año 2000, evitando las lagunas que inevitablemente surgirán en una ley tan general como la que se pretende para el Canal.
7. Una empresa con conflictos laborales no puede ser eficiente, por lo que se deben evitar, mediante la legislación adecuada, aquellos conflictos más obvios que podrían suscitarse cuando se haga efectivo el traspaso del Canal, como son los temas de la huelga, la doble nacionalidad y los salarios. En anteproyecto no encara ninguno de estos temas potencialmente conflictivos, ni los desarrolla ni establece

una legislación supletoria que llene las lagunas jurídicas que necesariamente se darán.

8. En muchos casos el anteproyecto de ley orgánica del Canal se limita a repetir el texto constitucional sin desarrollarlo. Se requiere mayor desarrollo del Sistema de Méritos, los derechos de los empleados, las causas de despido, las cuotas sindicales, el pago de cesantía por la transferencia del Canal, el arbitraje, las funciones de la Junta de Relaciones Laborales y las distintas oficinas que constituyen los elementos del Sistema de Méritos.
9. El anteproyecto de ley viola la Constitución Política de la República al prohibir la huelga en el Canal.
10. El anteproyecto de ley orgánica faculta al Administrador del Canal para fijar los salarios, lo que equivale a congelarlos, que a su vez constituye un desmejoramiento de la condición principal de trabajo: el salario.
11. Si el sindicato se ve obligado a defender a todos los empleados de su unidad negociadora, los empleados beneficiados por la convención colectiva deberían estar obligados a pagar cuota sindical.

RECOMENDACIONES GENERALES

1. El régimen y la operación del Canal deben recogerse en varias leyes marco, desarrolladas por reglamentos generados dentro de la misma institución. La administración de personal y el Sistema de Méritos deben estar contenidos en ley aparte, estableciendo la Ley de Carrera Administrativa como supletoria de la ley especial, reglamentando sólo las normas laborales que difieren de la Carrera Administrativa.
2. La misión del Canal debe quedar claramente estipulada por ley, así como las responsabilidades inherentes a la operación del Canal.
3. Los principios del Sistema de Méritos deben ser enunciados en la ley y desarrollados en el reglamento.
4. Se deben establecer por ley las causales de despido para cumplir el mandato constitucional.
5. Se debe establecer la cotización obligatoria indirecta para garantizar el funcionamiento de las organizaciones sindicales y la obligación de la función democrática a lo interno de los sindicatos. Se debe

establecer el Código de Trabajo como derecho supletorio en el tema sindical si se quiere hacer una ley marco muy general, ya que el mismo regula el tema minuciosamente.

6. Por ley debe estipularse que los derechos y garantías serán considerados como mínimos a favor de los trabajadores, y que la convención colectiva no podrá concertarse en condiciones menos favorables que las contenidas en la ley, los contratos, las convenciones colectivas anteriores, las reglas o las prácticas vigentes en el Canal.
7. Debe establecerse por ley la representación de la fuerza laboral en la Junta Directiva.
8. El régimen de vacaciones, por ser tan diferente del régimen panameño, debe establecerse en más detalle en la ley.
9. Se debe crear por ley el Consejo de Colaboración Obrero-Patronal.
10. Recomendamos la creación de una Junta de Mediación y Decisión especial, y la diferenciación entre conflictos colectivos y conflictos individuales, asignando la resolución de los colectivos al arbitraje a petición de una de las partes, y de los individuales a dicha Junta.
11. Se propone la creación de un Instituto de Arbitraje para el adiestramiento de árbitros y mediadores.

12. La ley debe determinar la configuración del Tribunal de Arbitraje y establecer los efectos del desacato al laudo arbitral.
13. Deben establecerse en más detalle las funciones de la Junta de Relaciones Laborales y la Junta de Mediación y Decisión.
14. Se recomienda la creación por ley de cada uno de los elementos fundamentales del Sistema de Méritos, con estipulación precisa de sus funciones.
15. Se propone establecer la política de que se considerará que el empleado tiene la nacionalidad bajo la cual fue nombrado, para determinar el derecho a empleo; y debe establecerse un orden de preferencia para el nombramiento de los empleados que estén en sus puestos el 31 de diciembre de 1999.
16. Proponemos la reglamentación y limitación de la huelga legal en caso de incumplimiento del laudo arbitral por parte de la administración del Canal, para garantizar que no se dé la huelga de hecho y la interrupción del servicio.
17. Se recomienda el aumento salarial periódico y obligatorio por ley, así como el estudio de los salarios por una Comisión Financiera independiente que haga las recomendaciones del caso.

18. Exigir una mayoría calificada para la aprobación de modificaciones a los reglamentos que afecten las condiciones de trabajo de los empleados, la contratación y las finanzas del Canal.
19. Se recomienda que la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Legislativa contrate a un equipo de abogados especialistas en Derecho Laboral para que analicen exhaustivamente el anteproyecto de ley orgánica y determinen su adecuación a la legislación panameña.
20. Proponemos que, una vez sean aprobadas las leyes marco del Canal de Panamá, los abogados idóneos que están empleados actualmente por el Canal de Panamá en otras capacidades sean asignados a la revisión de los reglamentos que la Comisión presentará para su aprobación a la Junta Directiva, para adecuar su redacción, y determinar su concordancia con la ley.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PUBLICADAS

Obras en español:

- ALFARO, Ricardo J., ARIAS M., Harmodio, ARIAS G., Gilberto, et al, *Panamá y los Estados Unidos de América ante el Problema del Canal*, Recopilación de trabajos publicados sobre el tema, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1966.
- ARDÓN ACOSTA, Víctor Manuel, *La Huelga de Hecho*, Investigaciones Jurídicas, S.A., San José, Costa Rica, 1993
- AROSEMENA, Diógenes A., *Historia Documental del Canal de Panamá*, Panamá, 1962.
- ARROYO CAMACHO, Dulio, "El proyecto de tratado con los Estados Unidos de América de 1967 concerniente a la construcción de un canal a nivel del mar por territorio panameño", en *Estudios Jurídicos*, Tomo III, Panamá, 1984.
- AYALA M., Carlos, *La justicia y los servidores públicos en Panamá*, Panamá, 1991.
- BALLESTEROS, Elisandro, *Implicaciones económicas del incumplimiento del Tratado del Canal de Panamá*, Ediciones Formato Dieciseis, Panamá, 1988.
- BAXTER, R.R., *Vías Acuáticas Internacionales, Leyes, Instituciones y Control*, Traducción del inglés por Agustín Contin, Uteha, México, 1967.
- CARLES, Rubén Darío, Jr., *La evolución de la política de empleo y*

salarios en la Zona del Canal y el desarrollo económico de Panamá, Panamá, 1970.

CASTILLERO PIMENTEL, Ernesto, *Panamá y los Estados Unidos, 1903-1953*, Política Exterior de Panamá, Junio de 1978.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel y PIZZOLO, Calogero, *Hábeas Data*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1996

El Desarrollo Nacional y la Recuperación de la Zona del Canal de Panamá, Documento de Trabajo del Ministerio de Planificación y Política Económica, Panamá, junio de 1978.

ELTON, Charlotte, et al, *El Canal: Desafío para los Panameños*, CEASPA, (Centro de Estudios y Acción Social Panameño), Serie Panamá Hoy 3, Panamá, noviembre de 1987.

GANDASEGUI, Marco A., hijo, SAAVEDRA, Alejandro, ACHONG, Andrés y QUINTERO, Ivan, *Las luchas obreras en Panamá, 1850-1978*, CELA, Panamá, 1980.

GARBER, Carlos A., *¡La Mediación Funciona!*, Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1996

GOMEZ P., José A., et al, *Visión Integral de Desarrollo del Área Canalera*, 2ª ed., Impresora Panamundo, S.A., Panamá, R.P., mayo de 1986.

HERNÁNDEZ ALVAREZ, Oscar, et al, *La Huelga - Un Estudio Internacional*, Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado, Venezuela, s/f.

HOYOS, Arturo, *La Interpretación Constitucional*, Editorial Temis, S.A., Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1993.

- LINARES, Julio E., *Tratado concerniente a la neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá, de un colonialismo rooseveltiano a un neocolonialismo senatorial*, Panamá, 1983.
- MALONEY, Gerardo, *El Canal de Panamá y los trabajadores antillanos*, Ediciones Formato 16, Imprenta Universitaria, Universidad de Panamá, Panamá, 1989.
- McCAIN, William D., *Los Estados Unidos y la República de Panamá*, Traducción de la profesora Nina Shirer, Editorial Universitaria, Panamá, s/f.
- ORTEGA DURAN, Oyden, *La Lucha por el Canal*, Panamá, 1989.
- PALOMINO, Teodosio A., *Derecho del Trabajo en el Siglo XXI*, Editorial Juris Laboral, Lima, Perú, 1994.
- PERIGAULT SÁNCHEZ, Bolívar, *¿Qué sabe usted acerca de las intenciones norteamericanas en Panamá?*, Editorial Panamá, R.P., 1989.
- PICARDI DE ILLUECA, Gina, *Legislación panameña sobre migración*, 2ª ed., 1er. Tomo, Publicado por Bufete Illueca, Editora Sibauste, Panamá, 1955.
- QUINTERO RUSSO, Carmen, *El Canal de Panamá: 101 Preguntas*, Imprenta de la Universidad de Panamá, 9 de enero de 1996.
- QUINTERO RUSSO, Carmen, *La Región Interoceánica, los Tratados del Canal y el desarrollo institucional del Istmo*, Imprenta de la Universidad de Panamá, Ciudad Universitaria Octavio Méndez Pereira, Panamá, enero de 1955.
- QUINTERO RUSSO, Carmen, *Opiniones y expectativas acerca del Canal de Panamá, bienes y áreas revertidas*, Imprenta de la Universidad de Panamá, Panamá, abril de 1994.

ROMÁN ESCOBAR, Percy Eduardo, *Convenciones Colectivas en Panamá*, Panamá, 1993.

RUPRECHT, Alfredo J., Dr., *La Protección del Trabajo en el Mundo Moderno*, Volúmenes I, II, y III, Cardenas Editor y Distribuidor, México, 1987.

STAFF WILSON, Mariblanca, *Diccionario de términos laborales*, Panamá, 1993.

TURNER, Jorge, *Raíz, Historia y Perspectivas del Movimiento Obrero Panameño*, Editorial Signos, México D.F., 1982.

Obras en inglés:

Background Documents Relating to the Panama Canal, Congressional Research Service, Library of Congress, November 1977, prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, U.S. Government Printing Office, Washington, 1977.

KOVEN, Adolph M. y SMITH, Susan L., *Just Cause - The Seven Tests*, Second Edition, Revised by Donald F. Farwell, The Bureau of National Affairs, Inc., Washington, D.C., October 1992.

KYLE, Keith, *Suez*, St. Martin's Press, New York, 1991.

MACK, Gerstle, *The Land Divided*, octagon Books, New York, 1974.

McCULLOUGH, David, *The Path Between the Seas*, Simon & Shuster, N.Y., 1977.

SCHWARTZ, Robert M., *The Legal Rights of Union Stewards*, 2nd ed., Work Rights Press, Cambridge, MA, Estados Unidos, 1994.

Obras en francés:

VAN DER MENSBRUGGHE, Yves, *Les garanties de la liberté de navigation dans le Canal de Suez*, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964.

Revistas y Periódicos:**En español:**

"Acosta: Panamá no está preparada para "liberalización de salarios", por: Wilfredo Jordán Serrano, en: **La Prensa**, viernes 25 de abril de 1997, pág. 21A.

Tareas No. 86, enero-abril de 1994, *Especial sobre el Canal de Panamá* Imprenta Universitaria de la Universidad de Panamá.

"La Comisión Ad-Hoc sobre Asuntos del Canal entregará anteproyecto en abril", en: **La Prensa**, martes 4 de febrero de 1992, pág. 15A.

DILLON, Kurt B., "La nueva región metropolitana y los espectros del Canal", en: **La Prensa**, sábado 25 de enero de 1992, Pág. 4B.

"Informe sobre los bienes revertidos y la futura administración del Canal de Panamá", rendido por la Comisión Ad-Hoc al Presidente de la República Guillermo Endara Galimany, en: **La Prensa**, martes 1º de octubre de 1991.

"Informe Especial", Correo Económico de **La Prensa**, lunes 30 de septiembre de 1991.

"Referéndum evitará que el Canal sea 'botín político'", en: **La Prensa**, viernes 1º de marzo de 1991, pág. 32A, Panamá, R.P.

Generación 2000, Panamá, República de Panamá, 1987 (folleto).

En inglés:

"Adjustment of Conditions of Employment in the Canal Zone", en:
Congressional Record, 19 de junio de 1958, págs. 10568 - 10571.

"Canal Zone Wage Rates", en: **Panama Canal Review**, 2 de marzo de
 1962, pág. 3.

Ghent, W., "Work and Welfare on the Canal, en: **The Independent**, 29
 de abril de 1909, pág. 907-914.

"Panama Canal Troubles, from a correspondent in Panama City", en: **The
 Economist**, Vol. CLXXX, No. 5899, 1º de septiembre de 1956,
 pág. 724.

"Shift work may lead to higher cholesterol", en: **Time**, septiembre 16,
 1991, No. 37.

SHONTS, Theodore Perry, "The Panama Canal", en **The National
 Geographic**, Vol. 17, No. 2, febrero de 1906, págs. 55-68.

SKINNER, Ralph K., "Double-wage scale aired in Anti-U.S. Panama
 Riots", en **Christian Science Monitor**, 30 de noviembre de 1959.

TOFFLER, Alvin, "Powershift", en: **Newsweek**, 15 de octubre de 1990,
 Págs. 86-92.

CUERPOS NORMATIVOS

***Bylaws of the Canal Zone Civilian Personnel Policy Coordinating
 Board***, Balboa Heights, Canal Zone, The Board, 1975 (derogado).

- Canal Zone Civilian Personnel Policy Coordinating Board Policy and Regulations Manual***, Balboa Heights, C.Z.: The Board, 1961 (derogado).
- Canal Zone Code***, Subchapter III, "Wage and Employment Practices", págs. 68 y ss.
- Carta de las Naciones Unidas***, San Francisco, 26 de junio de 1945.
- Código de Trabajo de la República de Panamá***, 1971. Actualizado por Jorge Fábrega P., 14a. edición, septiembre de 1995.
- Constitución Política de la República de Panamá de 1972***, reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, Gaceta Oficial No. 22.796 del 2 de junio de 1995.
- Convención de Constantinopla de 1888***.
- Federal Personnel Manual***, Chapter 550, Sub-Chapter 7.
- Panama Canal Administration and Regulations***, marzo de 1983, Comisión del Canal de Panamá.
- Ley 29 de 1979*** (Por la cual se crea un régimen especial de jubilación de los empleados de la extinta compañía del Canal de Panamá y de lo que fue el Gobierno de la Zona del Canal.)
- Ley 37 de 1979*** (Que reglamenta el pago de prestaciones salariales a trabajadores de contratistas y subcontratistas que operan en el ramo de la construcción en el Área del Canal.)
- Ley 9 de 20 de junio de 1994***, Gaceta Oficial No. 22.562 del martes 21 de junio de 1994, Ley de Carrera Administrativa de Panamá.

Leyes de Estados Unidos:

Affirmative Action Act
Civil Service Reform Act, 1978
Civil Rights Act, 1964
Civil Rights Act, 1991
Equal Pay Act
Freedom of Information / Privacy Act
Hatch Act
Public Law 96-70, September 27, 1979.
Whistleblower Act

Panama Canal Personnel Manual, 1977.

*The Panama Canal Personnel Manual, Panama Canal Company,
 Personnel Division, Balboa Heights, The Company, 1954
 (derogado).*

Título 35 del Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos.

Título 5 del Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos.

Título 29 del Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos.

Tratado del Canal de Panamá de 1977.

*Tratado concerniente a la neutralidad permanente y operación del
 Canal de Panamá, 7 de septiembre de 1977.*

United States Code, Title 5 (Retirement).

FUENTES INÉDITAS

BOOZ, ALLEN Y HAMILTON, N. Y., *Survey of Extra Compensation*, Panama Canal Company, The Company, 1953.

CASIS CRESPO, Carmina Coralia, *El fuero de maternidad en la legislación panameña*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1982.

Comment Relative to the Vietheer Report on Labor Conditions in the Canal Zone, Panama Canal, Office of the Governor, Balboa Heights, Canal Zone, 1949.

DEL BUSTO OLACIREGUI, Luzmila, *La solución de los conflictos laborales colectivos socio-económicos*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1985.

DÍAZ JIMÉNEZ, Orlando E., *Estudio comparativo de instituciones laborales en Panamá y el área del Canal*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1981.

El problema de la Ley 96-70 y las violaciones del tratado del Canal de Panamá de 1977, cometidas por los Estados Unidos de América, 1986, Informe del Ministro de Relaciones Exteriores presentado a la Asamblea Legislativa en octubre de 1986.

FERNÁNDEZ RENDON, Rafael, *El principio de la estabilidad en la legislación laboral panameña*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1978.

GOLDSBERRY, Kenneth E., *The Strike of 1920: A Study of the Black Labor Movement in the Canal Zone*, paper presented for PS 5990, graduate level course, The University of Oklahoma, Norman, Oklahoma, 1976.

HOWELL, Bing Patrick, *The Anatomy of Discrimination in the Canal Zone: Vis a Vis Stated U.S. Policy from 1940-1977*, Thesis (Ph.D.), University of California, Los Angeles, 1979.

Informe de la Subcomisión para la revisión jurídica de los Tratados del Canal y su cumplimiento, presentado al ingeniero Vicente Pascual, Presidente de la Comisión para Asuntos del Canal de la APEDE, Panamá, 20 de diciembre de 1991.

Labor Relations in the Federal Sector, George Meany Center for Labor Studies, 1996.

Labor Relations for Supervisors and Managers, Participant Workbook No. 9510-46AA-H-001, Graduate School Nationwide Training Course, Labor Relations for Supervisors and Managers, 1996.

LEZCANO T., Elizabeth, *La huelga en la legislación panameña*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1976.

MANFREDO, Fernando, Jr., *"Detalles con adiciones de los temas presentados al señor Robert Page, Presidente de la Junta Directiva, durante su reunión en el Centro Médico Walter Reed"*, 8 de febrero de 1990.

MANFREDO, Fernando, Jr., *"Propuesta para la creación de una entidad gubernamental panameña para la administración, operación y mantenimiento del Canal de Panamá y para proveer la legislación necesaria para cumplir con su misión"*, documento de estudio presentado a APEDE, s/f, Panamá, R. de P.

- MARTANS, César, *Derecho del Trabajo y síntesis de la legislación laboral panameña* (Apuntes de clase), Panamá, 1980.
- McSHERRY, Frank J., *"Report to the Governor of the Panama Canal (...) on alleged discrimination in treatment of citizens of the Republic of Panama and alien employees of the Panama Canal"*, Panama Railroad Company, 1^o de junio de 1947.
- MÉNDEZ DE ESPINO, Haydée, *El régimen laboral del Canal de Panamá: Historia, Actualidad y Futuro*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1992.
- MULINO QUINTERO, José Raúl, *El salario en la legislación laboral panameña*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1982.
- MURPHY, Lloyd D., *An Historical Inquiry into the Origin and solution of some Problems in Personnel Management in the Panama Canal Zone*, Thesis (MBA), Syracuse University, 1953.
- "Petition to his Excellency, the President of the United States"*, Concerning the order depriving locally employed persons of the differential between wage scales of Panama Canal and other federal employees, by: Panama Canal Employees, Balboa Heights, 1945.
- SALVADOR, Francisco Javier, *Análisis jurídico del régimen laboral en los puertos de Balboa y Cristóbal*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1982.
- VIRZI JIMÉNEZ, David, *El derecho a huelga en el servicio público en la legislación panameña*, Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, 1983.

WESTERMAN, George Washington, "*Working Conditions in the Panama Canal Zone as of August, 1949*", (estudio), Panamá, 1949.

WOOD, Robert Elkington, "*The Working Force of the Panama Canal*", from: Transactions of the International Engineering Congress, 1915, The Panama Canal, V. I, Paper No. 7, San Francisco, Estados Unidos, 1916, págs. 189-204.

CONFERENCIAS Y SEMINARIOS

Seminario-Taller sobre el Régimen Laboral Especial del Canal, auspiciado por el Insituto del Canal y Estudios Internacionales y el Sindicato de Prácticos del Canal de Panamá.

Fechas: 13 y 14 de agosto de 1996

Lugar: Paraninfo Universitario, Universidad de Panamá

Horas: 16

Collective Bargaining Seminar, George Meany Center for Labor Studies, auspiciado por la Confederación de Trabajadores de la República de Panamá.

Fechas: Del 25 al 28 de abril de 1995

Lugar: Centro de adiestramiento de la Comisión del Canal de Panamá, Balboa, Panamá, República de Panamá.

Horas: 16

HOYOS, Arturo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, *El futuro profesional de los canaleros después del año 2000*, charla dictada a la Asociación de empleados del Canal (ASODEC).

Fecha: 26 de abril de 1990

Lugar: Balboa, Ciudad de Panamá

Hora: 4:30 p.m.

MANFREDO, Fernando, Jr., Administrador Encargado de la Comisión del Canal de Panamá, Exposición ante el foro sobre La culminación de los tratados canaleros y sus efectos en la economía nacional, organizada por el Local 907.

Fecha: 21 de julio de 1990
 Lugar: Centro de Convenciones Atlapa
 Hora: 5:00 p.m.

MANFREDO, Fernando, Jr., Diez Años en el Canal: Una Experiencia, Conferencia ante el Sindicato de Industriales de Panamá.

Fecha: 26 de julio de 1989
 Lugar: Club Unión, Salón Las Perlas, Panamá, R. de P.

MANFREDO, Fernando, Jr., Explorando las estructuras para el Canal de Panamá después del Año 2000, Conferencia Panamá Maritime '91.

Lugar: Centro de Convenciones Atlapa

MANFREDO, Fernando, Jr., Subadministrador de la Comisión del Canal de Panamá, El Canal de Panamá a dos años de los Tratados Torrijos-Carter, charla ante el Colegio de Economistas de Panamá y la Asociación de Mujeres Universitarias de Panamá, publicada en Rumbos, (Órgano de divulgación de la Asociación de Mujeres Universitarias de Panamá), No. 5, 1980-1982, págs. 35-46.

Fecha: 5 de julio de 1982
 Lugar: Universidad Santa María La Antigua

Presentación sobre la participación panameña en la operación, mantenimiento y manejo del Canal de Panamá, presentación audio-visual de la Comisión del Canal de Panamá, Balboa, Panamá, 1989.

Seminario de Administración de Personal presentado a la Autoridad Portuaria Nacional por la Comisión del Canal de Panamá.

Fecha: 11 y 12 de junio de 1991
 Lugar: Centro de Adiestramiento de la Comisión del Canal, Balboa, Panamá
 Hora: 8 a.m. a 4 p.m.

Negotiating and Writing Contract Language, George Meany Center for Labor Studies.

Fecha: 11 al 16 de junio de 1995
Lugar: Silver Spring, Maryland, Estados Unidos
Horas: 48

Primera Jornada Internacional de Derecho del Trabajo, Academia Panameña de Derecho del Trabajo.

Fecha: 10 al 12 de octubre de 1996
Lugar: Centro de Convenciones Atlapa, Panamá
Horas: 12

Partnership Awareness, curso dictado en la Comisión del Canal de Panamá.

Fecha: 6 de agosto de 1996
Lugar: Centro de Adiestramiento de la Comisión del Canal, Balboa, Panamá, R. de P.
Horas: 8

Grievance Investigation and Consensual Conflict Resolution, curso dictado en la Comisión del Canal de Panamá.

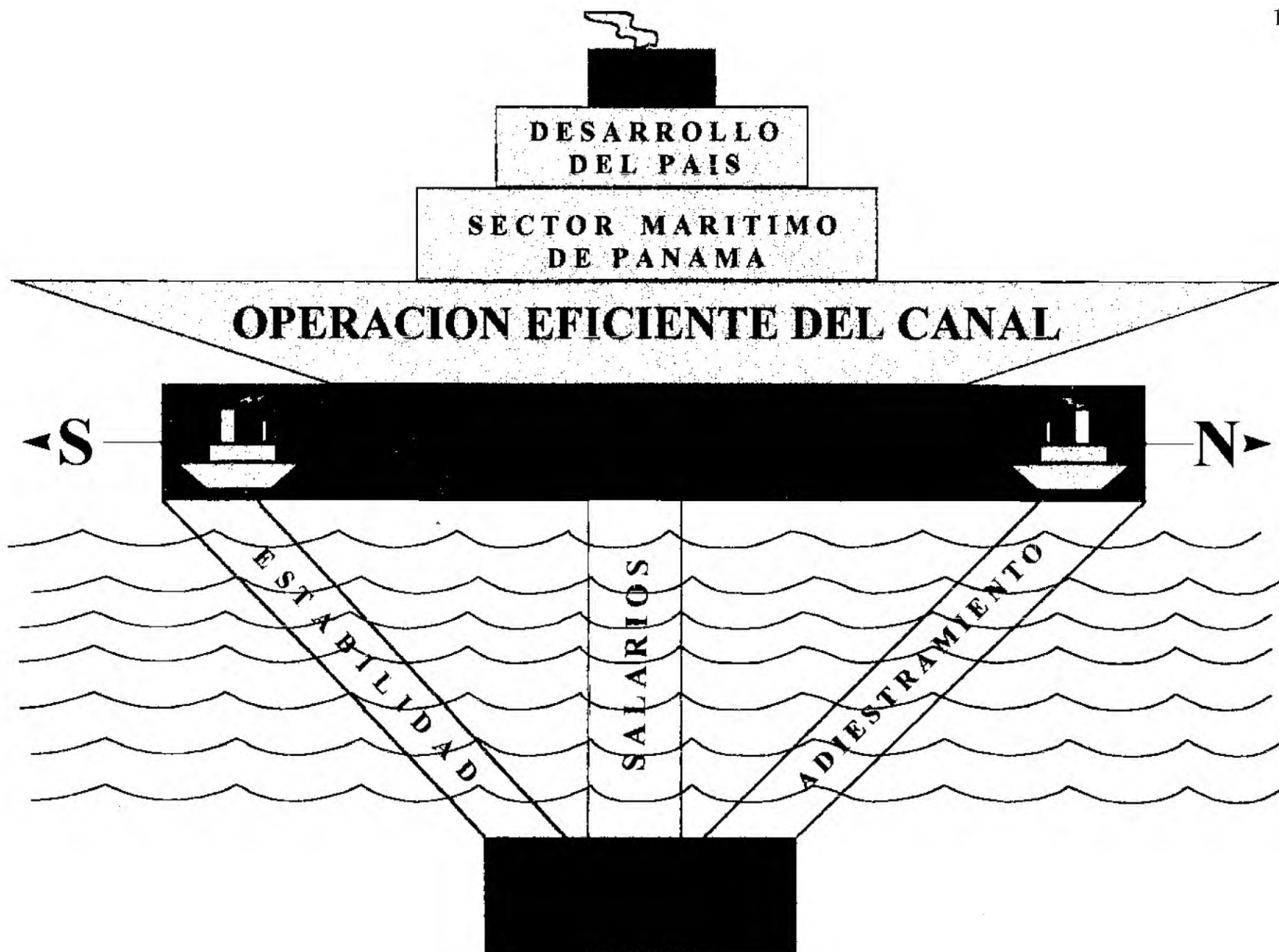
Fechas: 22 al 24 de enero de 1997
Lugar: Centro de Adiestramiento de la Comisión del Canal, Balboa, Panamá, R. de P.
Horas: 24

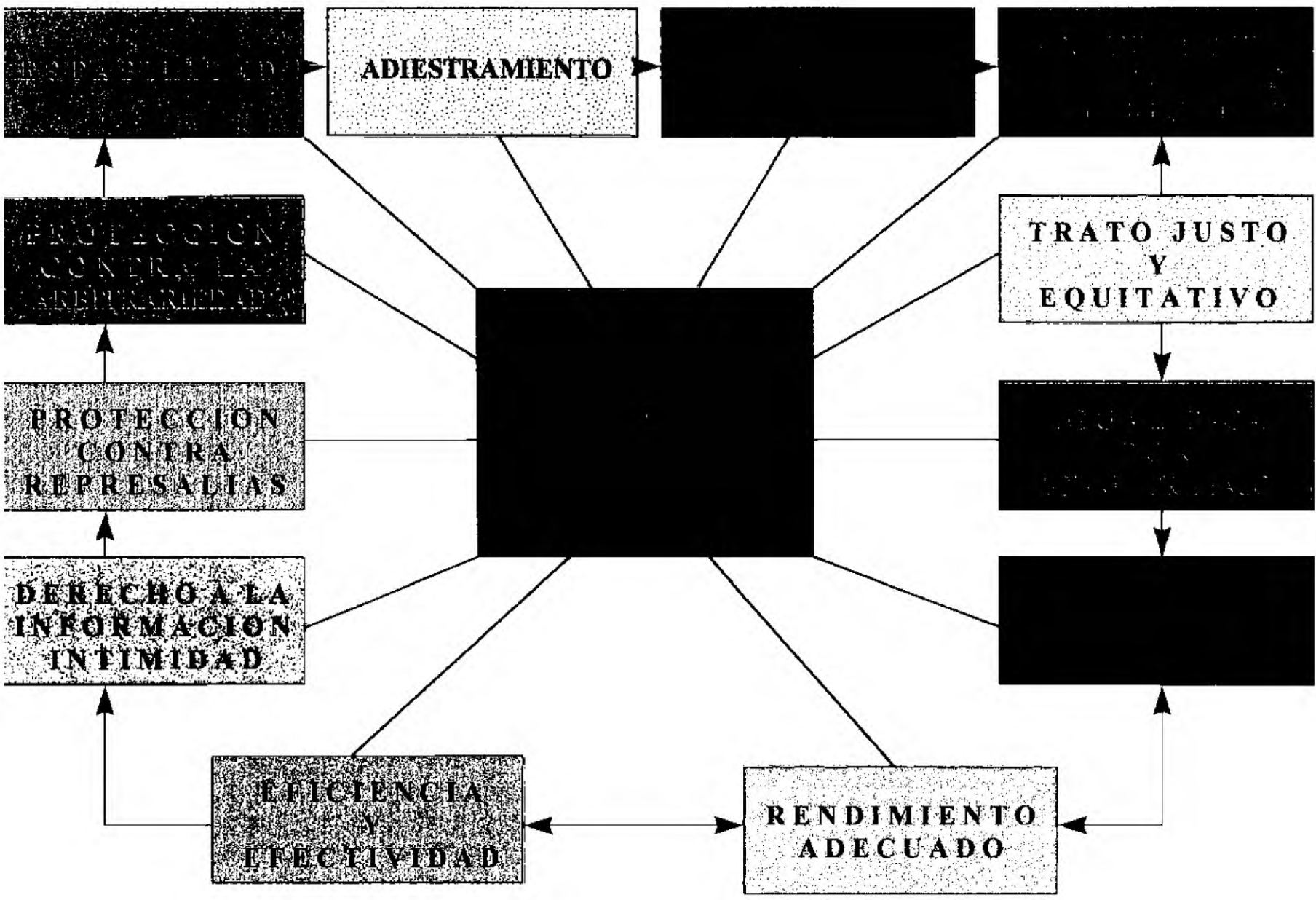
The Art of Negotiation, curso dictado en la Comisión del Canal de Panamá

Fecha: Abril de 1997
Lugar: Centro de Adiestramiento de la Comisión del Canal, Balboa, Panamá, R. de P.
Horas: 8

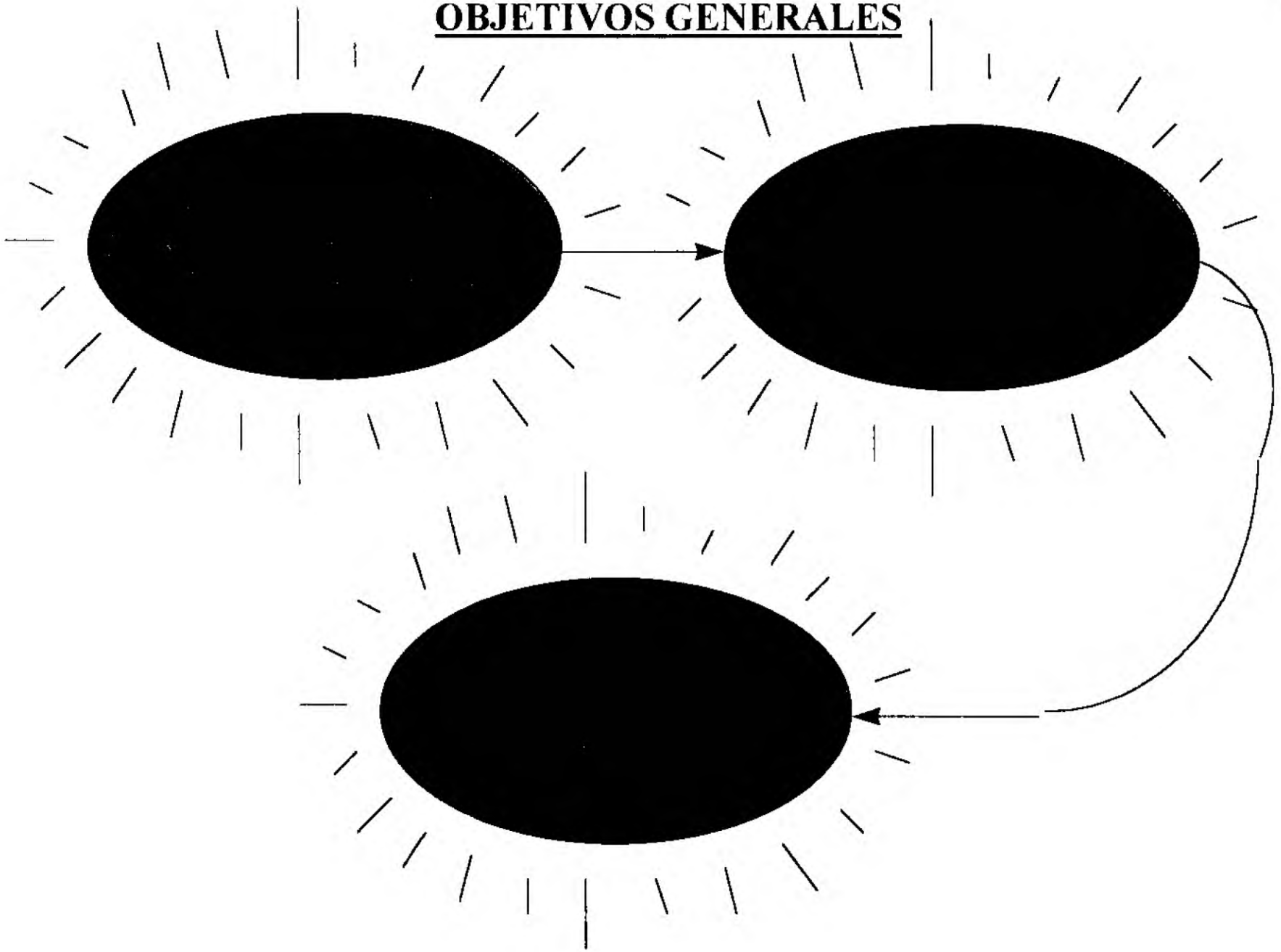
ANEXOS

SINOPSIS GRÁFICA

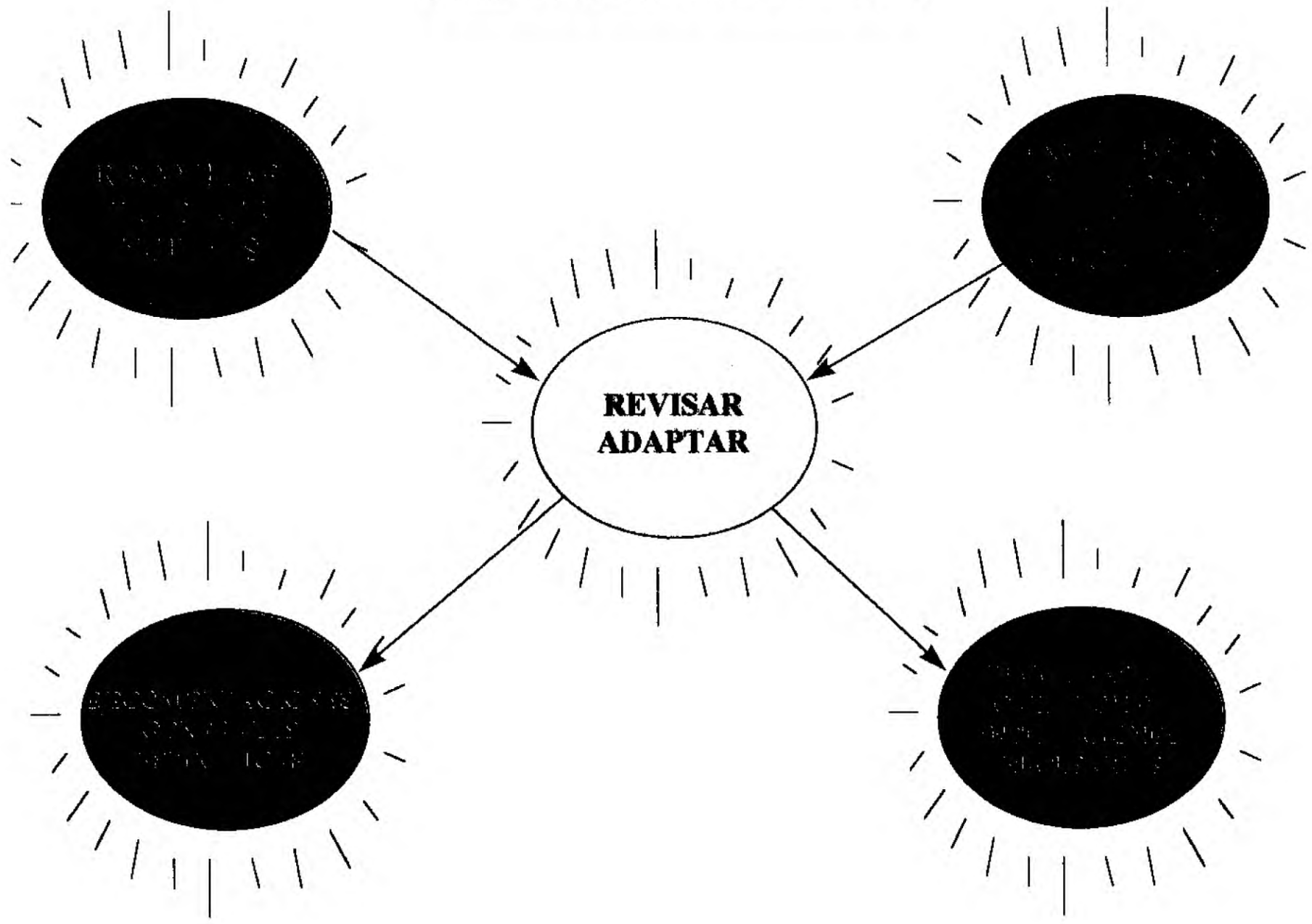




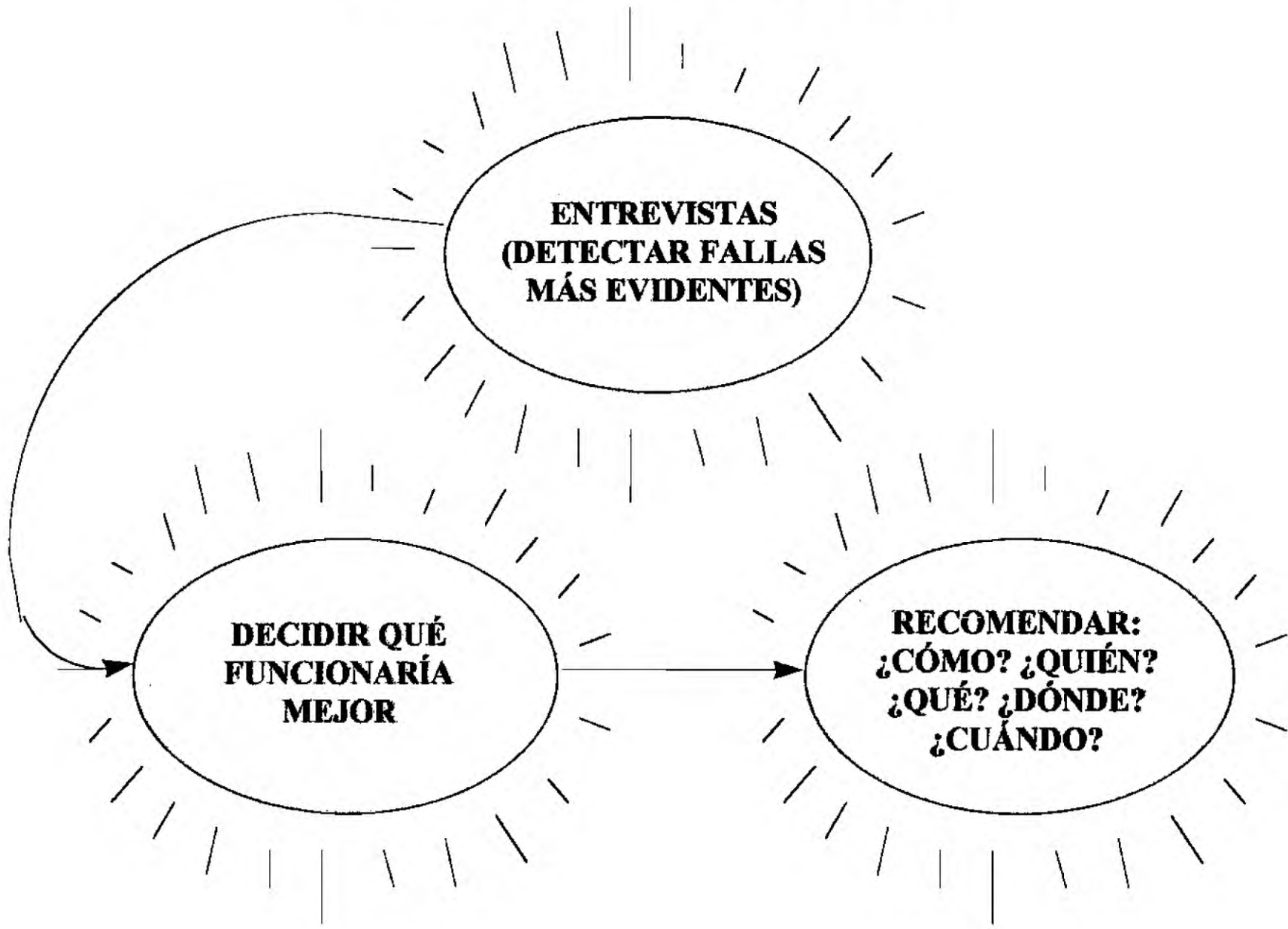
OBJETIVOS GENERALES



OBJETIVOS ESPECIFICOS



OBJETIVOS OPERACIONALES



51	Presidente Kennedy	Comisión Ad Hoc. Sobre Relaciones Laborales	Recomendar programa de Relaciones Laborales para empleados federales	7
52	Presidente Kennedy	Decreto Ejecutivo No. 10988	Obliga por primera vez a las Dependencias Federales a reconocer y negociar con los Sindicatos.	
cada de	60	Presidentes Lyndon Johnson Richard Nixon	Nombran Comités Especiales	Revisar y recomendar modificaciones al Decreto Ejecutivo 10988.
59	Presidente Nixon	Decreto Ejecutivo 11491 modificando el 10988 de Kennedy	Creación de: Consejo Federal de Relaciones Laborales	
			Consejo Federal de Impases Servicio Federal de Mediación y Conciliación.	
			El arbitraje obligatorio es negociable Deducción Automática de cuota sindical.	
			Procedimiento de Resolución de Disputas por prácticas laborables desleales	

- 8 _____ **Presidente**
Jimmy Carter _____ **Ley de Reforma**
al Servicio Civil **Creación de un programa de**
Relaciones Obrero - Patronales
por Ley y de la:
Oficina de Administración de
Personal
Junta de Protección del Sistema
de Méritos
Autoridad Federal de Relaciones
Laborales.
- 3 _____ **Presidente Clinton** _____ **Creación del "PARTNERSHIP COUNCIL"**
- 3 _____ **Modificación de**
la Ley Hatch **Permite a los empleados federales participar en el proceso**
político en forma más completa.
- 4 _____ **Administrador** _____ **Niega el Derecho Constitucional a los empleados panameños del**
Gilberto Guardia _____ **Canal de lanzarse a candidatos para puestos de elección fuera de**
horas hábiles, so pena de despido inmediato.

FUENTES DEL SISTEMA DE MÉRITOS

9

Artículo 35 del Código de Reglamentos Federales (Secciones 251 y 253)

Manual de Personal del Canal de Panamá

Manual de Personal Federal (como guía)

Orden Ejecutiva Pública 96 - 70

Artículo X del Tratado Torrijos - Carter

Ordenes Ejecutivas del Presidente de los Estados Unidos

Artículo VII del "Civil Rights Act" de 1991

Precedencia sobre ambiente hostil de trabajo - 1993 - Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos.

Precedente Baker y Mc Kensie, California, hostigamiento sexual

Artículo 29, Sección 1606.25 del Código de Reglamentos Federales que prohíbe el nombramiento de extranjeros a cargos federales.

Artículo 7 del "Civil Rights Act" de 1964.

Artículo 29 del Código de Reglamentos Federales (Sección sobre discapacitados)

Reglamentos del Administrador del Canal

Artículo 5 del Código de Reglamentos Federales (Secciones 2301 y 2302)

OS PRINCIPIOS GENERALES DEL SISTEMA DE MÉRITOS

RECLUTAMIENTO DE PERSONAS CALIFICADAS, PROVENIENTES DE TODOS LOS SECTORES DE LA SOCIEDAD.

TRATO JUSTO Y EQUITATIVO.

A IGUAL TRABAJO, IGUAL PAGO.

OBLIGACIÓN DE CUMPLIR CON LAS NORMAS DE ÉTICA.

EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL.

DESEMPEÑO SUFICIENTE

EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN DEL PERSONAL

PROTECCIÓN CONTRA ARBITRARIEDAD / FAVORITISMO / TRAFICO DE INFLUENCIA.

PROTECCIÓN CONTRA REPRESALIAS POR DENUNCIAS

LAS PROHIBICIONES DEL SISTEMA DE MÉRITOS

11

- ⊗ DISCRIMINACIÓN POR NINGUNA CAUSA.
- ⊗ SOLICITAR O HACER RECOMENDACIONES FALSAS PARA UN PUESTO.
- ⊗ OBLIGAR A LOS TRABAJADORES A PARTICIPAR EN ACTIVIDADES POLÍTICAS.
- ⊗ OBSTACULIZAR / IMPEDIR LA COMPETENCIA POR UN PUESTO, POR MEDIO DE LENGAÑO O LA INFLUENCIA.
- ⊗ PREFERIR O DAR VENTAJA A UN CANDIDATO A EMPLEO
 - ⊗ EL NEPOTISMO
- ⊗ TOMAR REPRESALIAS POR DENUNCIAS O APELACIONES
- ⊗ INFRINGIR ALGUNA NORMA DEL SISTEMA DE MÉRITOS.

DERECHOS DEL EMPLEADOR

12

**DETERMINAR: MISIÓN
PRESUPUESTO
ORGANIZACIÓN
NÚMERO DE EMPLEADOS
PRÁCTICAS INTERNAS DE SEGURIDAD**

NOMBRAR, ASIGNAR, DIRIGIR, DESPEDIR, RETENER Y DISCIPLINAR A LOS EMPLEADOS.

DECIDIR SOBRE LA CONTRATACIÓN EXTERNA Y DETERMINAR EL PERSONAL CON QUE FUNCIONARÁ LA INSTITUCIÓN.

SELECCIONAR A LOS EMPLEADOS DE LISTAS DE PERSONAS IDÓNEAS, DEBIDAMENTE CLASIFICADAS, O DE CUALQUIER OTRA FUENTE APROPIADA.

EN CASO DE EMERGENCIA, TOMAR LAS MEDIDAS QUE CONSIDERE NECESARIAS PARA LLEVAR A CABO LA MISIÓN DE LA INSTITUCIÓN.

SOCIABLES:

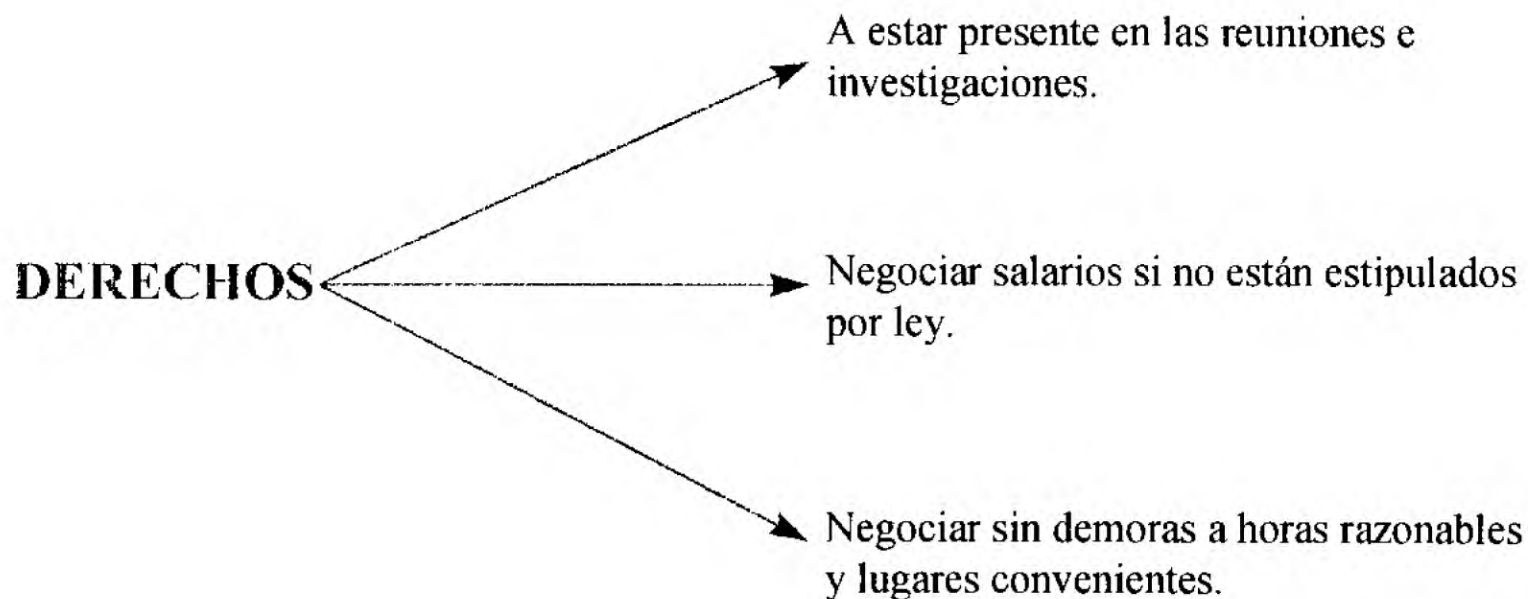
DETERMINAR LA TECNOLOGÍA, LOS MÉTODOS Y LOS MEDIOS PARA LLEVAR A CABO EL TRABAJO.

DETERMINAR LOS PROCEDIMIENTOS QUE SE SEGUIRÁ AL EJERCER CUALQUIER FACULTAD QUE LA LEY LE CONCEDA.

DECIDIR QUÉ MEDIDAS SE TOMARÁN PARA PALIAR LOS EFECTOS ADVERSOS SOBRE LOS TRABAJADORES QUE PUEDA TENER EL EJERCICIO DE CUALQUIER FACULTAD CONCEDIDA POR LEY A LA GERENCIA

DERECHOS Y DEBERES DE LOS SINDICATOS

DEBER DE REPRESENTAR A TODOS LOS EMPLEADOS DE LA UNIDAD AÚN CUANDO NO PAGUEN CUOTAS.



AMBOS: DEBER DE NEGOCIAR DE BUENA FE.

LA LEY ESTIPULA LOS ELEMENTOS DE LA BUENA FE

PRACTICAS LABORALES DESLEALES POR PARTE DEL: EMPLEADOR

- (1) Interferir en el ejercicio de un derecho del trabajador.
- (2) Influir, alentar o desalentar a un trabajador a pertenecer a un sindicato.
- (3) Favorecer, desfavorecer o controlar un sindicato.
- (4) Tomar represalias contra un trabajador por quejas, declaraciones, peticiones o testimonios.
- (5) Negarse a consultar o negociar de buena fe con el sindicato.
- (6) Desobedecer los procedimientos y decisiones para resolver estancamientos.
- (7) Hacer cumplir una norma que entre en conflicto con la Convención Colectiva (si la vigencia de la Convención es anterior a la vigencia de la norma).
- (8) Incumplir una disposición legal.

PRACTICAS LABORALES DESLEALES POR PARTE DEL: SINDICATO

Interferir en el ejercicio de un derecho del trabajador.

Causar que el empleador interfiera en el ejercicio de un derecho del trabajador.

Interferir con el cumplimiento del deber de un empleado.

Discriminar contra un trabajador en cuanto a los términos y condiciones de su afiliación.

Negarse a consultar o negociar de buena fe con la institución.

Desobedecer los procedimientos y decisiones para resolver estancamientos.

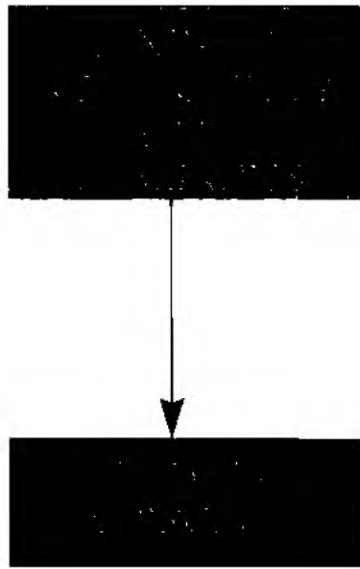
Fomentar, apoyar o participar en una huelga o trabajo lento.

No tomar acción para evitar o hacer que cese una huelga o trabajo lento.

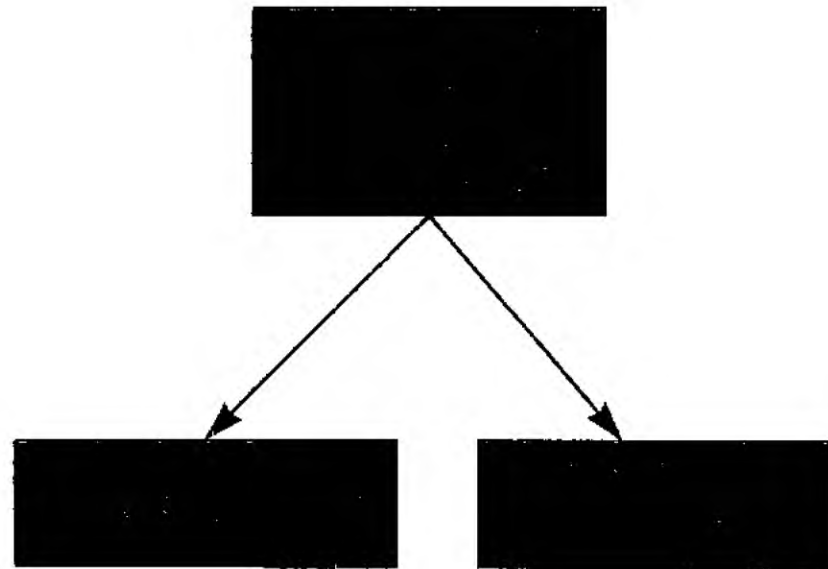
Manifestarse en contra de la administración si dicha manifestación interfiere con las operaciones del Canal.

Negarle la afiliación a un trabajador sin razón válida.

AUTORIDADES DEL SISTEMA DE MÉRITOS



SECRETARÍA DE
DESARROLLO
ECONÓMICO



OFICINAS
ADMINISTRACIÓN
DE PERSONAL

ELEMENTOS DEL SISTEMA DE MÉRITOS

- 1. Oficina Central de Exámenes**
- 2. Oficina de Clasificación de Puestos**
- 3. Oficina de Igualdad de Oportunidades de Empleo**
- 4. Código de Conducta y Régimen Disciplinario**
- 5. Evaluación e Incentivos**
- 6. Hábeas Data**
- 7. Ombudsman**

EL TITULO CONSTITUCIONAL SOBRE EL CANAL

18

Sólo menciona el Sistema de Méritos en el artículo 316.

Señala como mínimo las condiciones existentes al 31 de diciembre de 1999 - pero no contempla la posibilidad de que desmejoren antes, como ha pasado con la eliminación del pago de cesantía.

Garantiza la contratación de los empleados permanentes que sean necesarios con beneficios y condiciones iguales, en violación de los principios del Sistema de Méritos.

El artículo 316: No contempla la fuerza mayor ni el caso fortuito.

Parece referirse a la huelga sin mencionarla.

No la prohíbe porque entraría en contradicción con el artículo 65.

Contempla la participación de los partidos políticos y del Ejecutivo en la Junta Directiva, pero no del sector laboral ni de ningún otro sector. Sin embargo, no la prohíbe.

Tanto su redacción como sus antecedentes favorecen la posición de que debe ser desarrollado por varias leyes marco.

LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA (N° 9 DE 20 DE JUNIO DE 1994)

19

Es fuente supletoria de carreras especiales - puede y debe ser fuente supletoria de Derecho para el régimen laboral del Canal.

Comprende el sistema de méritos en sus normas y mucho más - es muy completa; un gran adelanto; unifica todas las normas sobre administración de personal en una sola ley; tiene innovaciones que deben incorporarse en el Canal.

La huelga: la reglamenta; define la huelga ilegal; estipula los servicios mínimos durante la huelga.

Reglamenta el Arbitraje; la calificación de árbitros; el plazo para la designación de los árbitros.

Causales de destitución.

Revisión cada 2 años de los salarios

Crea los Órganos Superiores de la Carrera Administrativa:

Dirección General

Junta Técnica

Junta de Apelación y Conciliación

Las oficinas institucionales de recursos humanos

Revierte apelaciones contra actos administrativos

Revierte en segunda instancia apelaciones contra destituciones

Revierte conflictos colectivos aplicando el procedimiento reglamentario

ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

20

■	FALTA EN EL ANTEPROYECTO
■	NO EXISTE EN EL CANAL
■	NO EXISTE EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA
■	EXISTE EN TODOS

No discriminación en el reclutamiento.

Clasificación de puestos.

Prohibición del nepotismo.

Estabilidad.

Procedimientos de ingreso.

Prevenición de que el calificador conozca la identidad del aspirante (tampoco el anteproyecto)

Igual salario por igual trabajo.

Revisión cada 2 años de los salarios por costo de la vida.

Aceptación previa de traslados por parte del trabajador.

Orientación - Capacitación - Adiestramiento.

Obligación de trabajar el doble del tiempo que toma la capacitación (tampoco el anteproyecto)

fija por Ley el orden y el procedimiento y las exenciones en caso de reducción del personal.

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY DE CARRERA
ADMINISTRATIVA**

20a

- FALTA EN EL ANTEPROYECTO
- NO EXISTE EN EL CANAL
- NO EXISTE EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA
- EXISTE EN TODOS

Derechos y deberes del trabajador

Status del empleado después de cumplir el período de prueba.

Programa de Asistencia por consumo de: Drogas y alcohol (No por deudas ni problemas familiares)
(Anteproyecto tampoco)

No prohíbe ofrecer empleo o recomendar a una persona si no es con base en su experiencia, idoneidad y reputación. (Anteproyecto tampoco)

Obstaculizar o engañar a una persona para que no ejerza su derecho a competir por un empleo

Incentivos

Régimen Disciplinario / Causales de destitución directa. Artículo 70 de la Constitución

Tipos de sanciones - pero no establece el período dentro del cual se considera reincidencia

Prescripción de las faltas administrativas

No crea autoridades imparciales de fiscalización del Sistema de Méritos

No enuncia los principios generales del Sistema de Méritos (Tampoco el anteproyecto)

EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL CANAL

21

No estipula los principios del Sistema de Méritos.

En muchos casos repite - NO DESARROLLA - el Título Constitucional.

No cumple el mandato constitucional de garantizar derechos similares a los que actualmente tienen los trabajadores, negándoles 3 derechos básicos:

- a. Representación en la Junta Directiva.
- b. Negociación de salarios sin que se estipulen por ley.
- c. Derecho a huelga por incumplimiento de la ley.

No menciona el derecho al pago de cesantía.

Estipula que no se aplican el Código de Trabajo/Código Administrativo/Ley de Carrera Administrativa; luego todo lo que no está contenido en la ley debe ser reglamentado por la Junta Directiva.

Las normas sobre el arbitraje son ambiguas e insuficientes.

No desarrolla el régimen de vacaciones.

8. No crea específicamente el Consejo de Colaboración Obrero/Patronal, las oficinas encargadas de los elementos fundamentales del Sistema de Mérito ni especifica sus funciones.
9. No establece la cotización obligatoria indirecta.
10. El artículo 96.8 establece la reglamentación negociada.
11. Enumera las prácticas desleales por parte de ambas partes, pero no contempla los efectos cuando la administración incurre en las mismas. (derecho a huelga, reintegro, indemnización, salarios caídos, etc.)
12. No diferencia entre conflictos colectivos e individuales.
13. En las funciones de la Junta de Relaciones Laborales faltan algunas funciones importantes relacionadas con el Sistema de Méritos.

TEMAS POTENCIALMENTE CONFLICTIVOS

22

Determinación de la nacionalidad para el derecho a empleo.

El anteproyecto no enfrenta ni soluciona el problema de los “Zonians” ni de los trabajadores con doble nacionalidad”.

Panameños nacionalizados estadounidenses: se aplicaría el artículo 13 de la Constitución.

Estadounidenses nacionalizados panameños: se aplicarían los artículos 8 y 10 de la Constitución.

Estadounidenses casados con panameños o panameñas: se aplicaría el artículo 10 de la Constitución, el 1759 del Código Administrativo y el Decreto Ley 16 de 1960.

Personas con “doble” nacionalidad: se aplicaría el artículo 9 de la Constitución o el principio de la nacionalidad efectiva.

Los nacidos en la antigua Zona del Canal o “Zonians”: se aplicaría el artículo 9 de la Constitución o el espíritu del Tratado de 1977 (ya expirado después del año 2,000) o el principio de la nacionalidad efectiva.

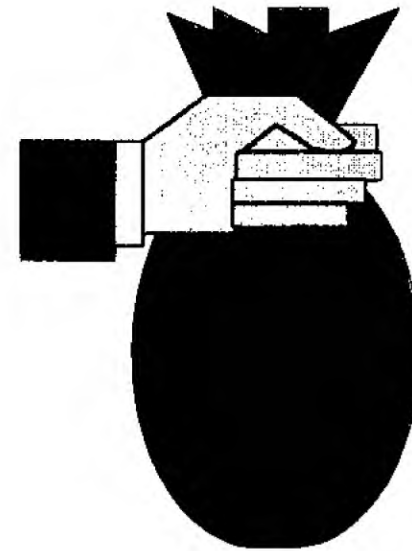
Hijos de “Zonians” que nunca han trabajado con el Canal, nacidos en territorio panameño: no se les puede aplicar el principio de la nacionalidad efectiva.



LEGISLACIÓN FEDERAL E. U.	ANTEPROYECTO DE LEY	LEGISLACIÓN PANAMEÑA
<p>Prohíbe terminantemente la huelga en el sector público federal.</p> <p>El cambio de esta prohibición, el gobierno como empleador</p> <p>Garantizar que todas sus dependencias cumplan oportunamente con la ley y la convención colectiva,</p> <p>Establece un sistema eficaz de resolución de conflictos colectivos;</p> <p>Tiene antecedentes de obediencia a las autoridades decisorias, ya que los precedentes indican que muchas veces las dependencias estatales han perdido casos laborales y se han visto obligadas a cumplir con decisiones desfavorables para el empleador tomadas por autoridades superiores.</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Prohíbe terminantemente la huelga en el Canal, violando nuestra Constitución política y los convenios internacionales sobre derechos humanos y libertad sindical2. No establece un mecanismo claro de resolución de conflictos colectivos; la configuración de la Junta es ambigua; y no se diferencia entre conflictos colectivos e individuales. No se aprovecha la experiencia estadounidense y abre la puerta a la huelga de hecho.3. No considera la historia panameña de desconocimiento de los derechos de los servidores públicos por parte del gobierno, y las huelgas, manifestaciones y paros utilizados como medio de presión que han causado interrupciones en los servicios públicos.	<ol style="list-style-type: none">1. La Constitución reconoce el derecho de huelga en su artículo 65, y estipula que la ley "reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones en los servicios públicos. No hay nada en el título constitucional sobre el Canal que prohíba la huelga ni que contradiga el reconocimiento de este derecho. La ley de Carrera Administrativa la permite y la reglamenta2. El artículo 316 de la Constitución prohíbe que el funcionamiento del Canal se interrumpa. La huelga reglamentada evita la interrupción. Si la huelga no se reglamenta, puede haber una huelga de hecho, que no puede prohibirse ni reglamentarse, y que garantiza la interrupción prolongada del servicio hasta que se adiestren nuevos trabajadores.3. Si se despide a los huelguistas:<ol style="list-style-type: none">(1) Se interrumpe el servicio;(2) Se pierde la inversión que se ha hecho en su adiestramiento; y(3) Se pone en peligro la seguridad del Canal mientras se adiestran nuevos trabajadores.

● Salarios y Beneficios Económicos

1. Factor de productividad.
2. Medio de evitar la huelga
3. Garantía de excelencia y eficiencia



CONCLUSIONES GENERALES

La ley Orgánica debe lograr una convergencia de ambos sistemas.

La única forma de proteger el Canal de la voracidad política es preservando las instituciones que forman el Sistema de Méritos, estableciéndolas por ley.

La nueva cultura en la relación obrero - patronal se basa en intereses y no posiciones.

El anteproyecto de ley no garantiza derechos ni que sea oída la voz de los trabajadores, a pesar de que la fuerza laboral es el mayor activo del Canal.

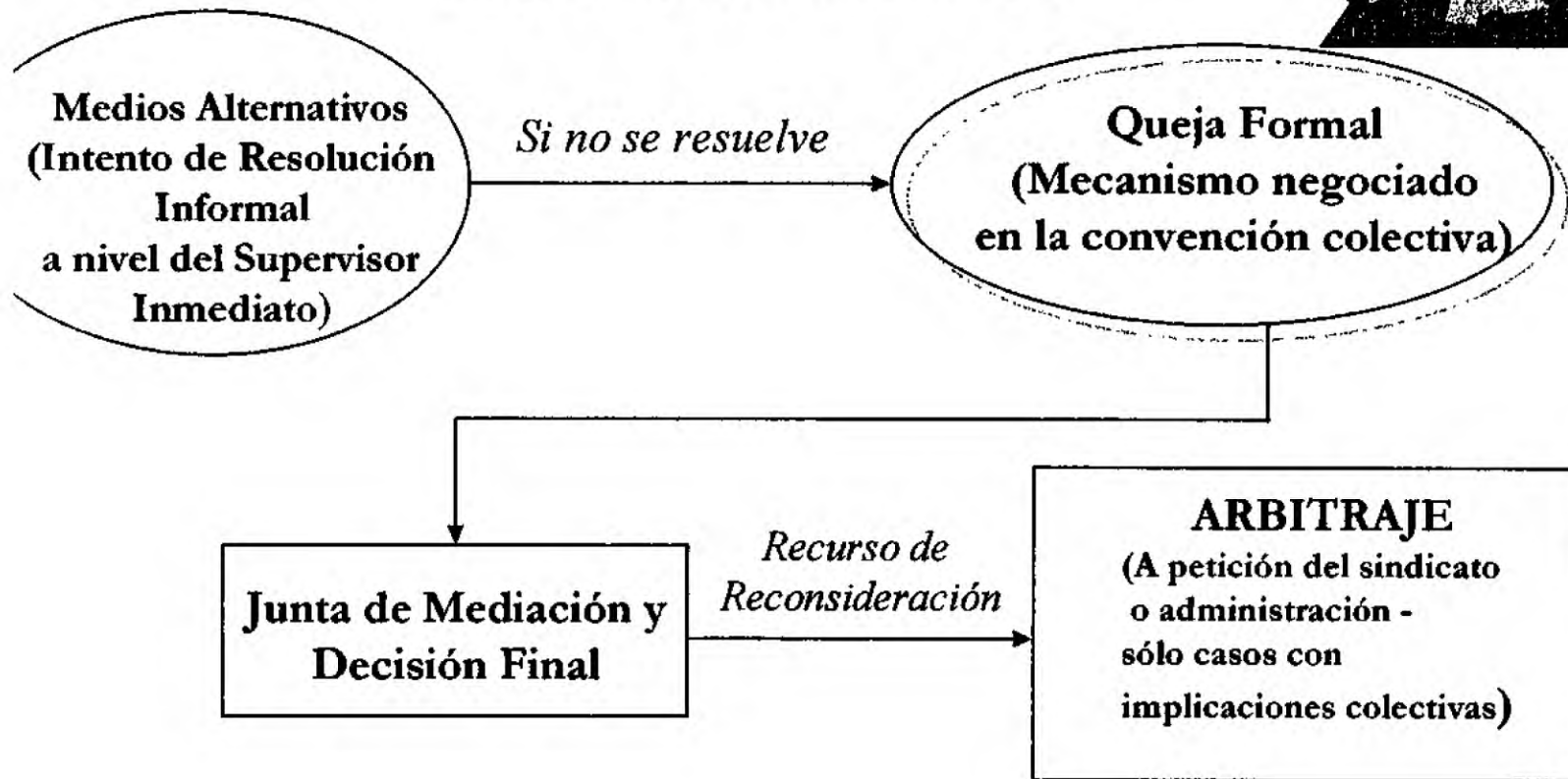
La Ley de Carrera Administrativa es una fuente supletoria de derecho apropiada para la ley orgánica del Canal.

El anteproyecto no encara temas conflictivos como la nacionalidad e incumple la constitución en cuanto a la huelga y los salarios.

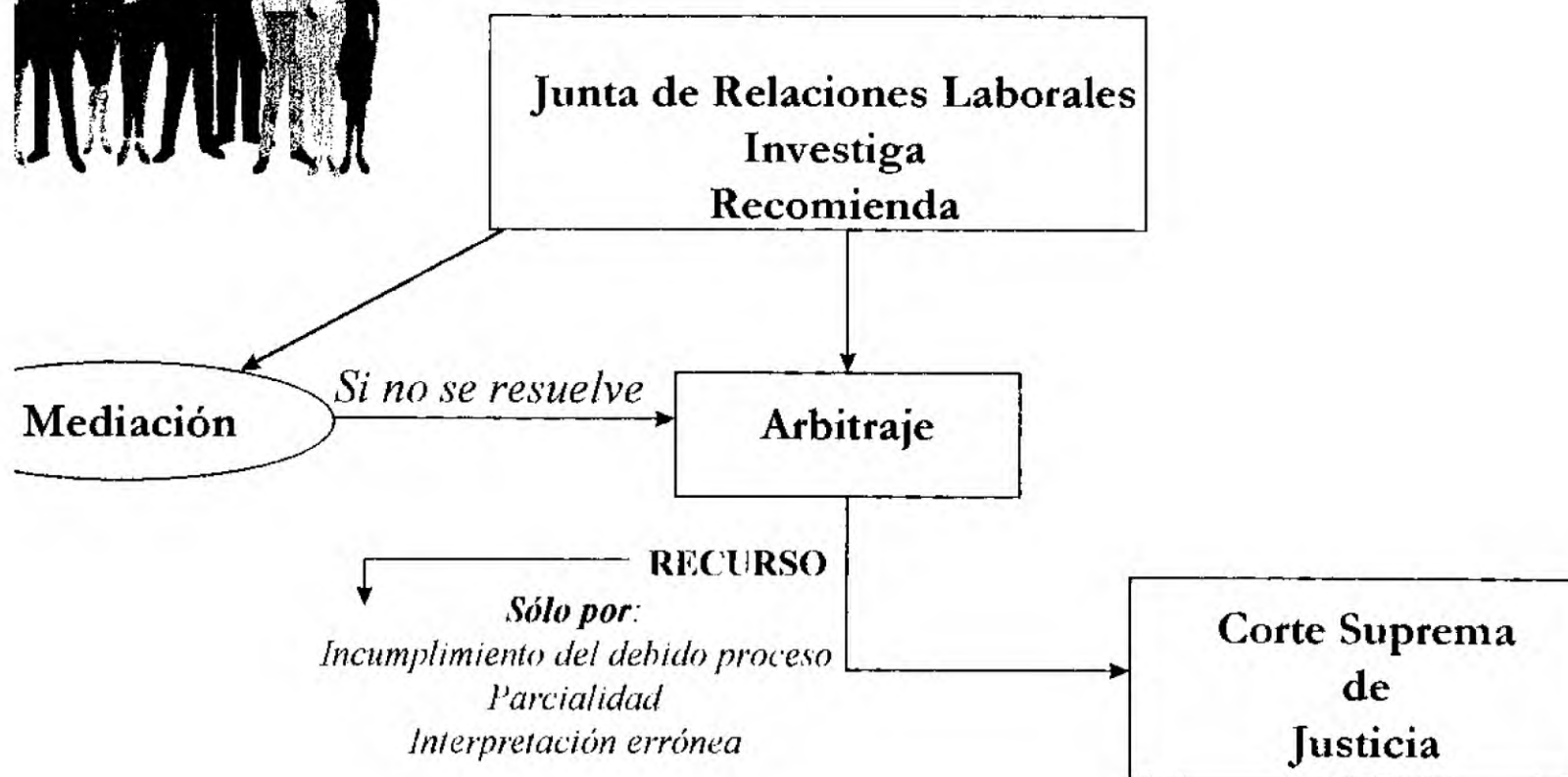
Existen muchas lagunas jurídicas en el anteproyecto.

El anteproyecto no establece cotización obligatoria indirecta.

RESOLUCION DE CONFLICTOS INDIVIDUALES



RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS





- Misión:** Es la función o tarea fundamental de la organización
- Objetivos:** Los objetivos a que se tiene que llegar para lograr la Misión.
El Objetivo principal del Canal debe ser generar ingresos para re-invertir en tecnología, mejorar su infraestructura y cumplir con las responsabilidades inherentes a su misión.
- Actividades:** Las tareas que hay que cumplir para lograr los objetivos deseados.
- Políticas:** Declaraciones o entendimientos generales que orientan o encauzan el pensamiento en la toma de decisiones internas. Las hay escritas y no escritas, a niveles altos y bajos.
- Procedimientos:** Planes que establecen un método obligatorio para manejar actividades futuras. Guías básicas de cómo llevar a cabo una actividad.
- Reglas:** Describen la acción o no acción requerida y específica; son taxativas y de obligatorio cumplimiento, y se siguen al nivel más bajo de la organización.
- Programas:** Los hay mayores, menores y de apoyo. Conjunto de metas, políticas procedimientos, reglas, asignaciones de tareas, pasos a seguir, recursos a emplear y otros elementos necesarios para llevar a cabo un curso de acción, normalmente apoyado por un presupuesto.
- Presupuestos:** Estado de los resultados esperados, expresados en términos numéricos.
Es un programa con expresión numérica o llevado a números.

PROPUESTA

DESARROLLAR VARIAS LEYES MARCO Y ESTABLECER LA LEY DE CARRERAS ADMINISTRATIVAS COMO SUPLETORIA.

ESTIPULAR CLARAMENTE Y POR LEY LA MISIÓN DEL CANAL.

ENUNCIAR LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE MÉRITOS EN LA LEY.

ESTABLECER CAUSALES DE DESPIDO POR LEY.

COTIZACIÓN OBLIGATORIA INDIRECTA Y EL CÓDIGO DE TRABAJO CON DERECHO SUPLETORIO EN EL TEMA SINDICAL.

DERECHOS Y GARANTÍAS DEBEN SER CONSIDERADOS COMO MÍNIMOS.

REPRESENTACIÓN DE LA FUERZA LABORAL EN LA JUNTA DIRECTIVA.

DESARROLLAR EN MÁS DETALLE EL RÉGIMEN DE VACACIONES EN LA LEY.

CREACIÓN POR LEY DEL CONSEJO DE COLABORACIÓN OBRERO - PATRONAL

. DIFERENCIAR ENTRE CONFLICTOS COLECTIVOS E INDIVIDUALES.

. CREACIÓN DE UN INSTITUTO DE ARBITRAJE.

- 12. DETERMINAR LA CONFIGURACIÓN DEL TRIBUNAL DE ARBITRAJE ESTABLECER LOS EFECTOS DEL DESACATO AL LAUDO ARBITRAL**
- 13. CREACIÓN DE UNA JUNTA DE MEDIACIÓN Y DECISIÓN Y DETALLAR FUNCIONES Y LAS FUNCIONES DE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES (MÁS PRECISIÓN.**
- 14. CREACIÓN POR LEY DE CADA UNO DE LOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA DE MÉRITOS.**
- 15. ESTABLECER DESDE YA UNA POLÍTICA SOBRE LA NACIONALIDAD.**
- 16. REGLAMENTACIÓN DE LA HUELGA LEGAL PARA EVITAR LA INTERRUPTURA DEL SERVICIO.**
- 17. AUMENTOS SALARIALES POR LEY**
- 18. EXIGIR UNA MAYORÍA REFORZADA PARA LA APROBACIÓN DE MODIFICACIONES POR LA JUNTA DIRECTIVA A LOS REGLAMENTOS (QUE AFECTEN CONDICIONES DE TRABAJO, CONTRATACIÓN Y FINANZAS.**
- 19. EXAMEN DETALLADO DEL ANTEPROYECTO POR PARTE DE ABOGADOS ESPECIALISTAS CONTRATADOS, PARA QUE DETERMINEN SU ADECUACIÓN A LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA.**

Anteproyecto de Ley Orgánica

(2 de octubre de 1996)

Anteproyecto de Ley
(Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá)

La Asamblea Legislativa
Decreta:

El propósito de la presente ley es proporcionar a la Autoridad del Canal de Panamá de las normas necesarias para su organización, funcionamiento y modernización, con el objeto de hacer del canal una empresa eficiente y rentable, pilar del desarrollo humano y socioeconómico del país, abierta a la participación en ninguna forma discriminatoria de hombres y mujeres, e integrada a la estrategia marítima nacional.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 317 de la Constitución Política, las normas que aquí se dictan son de carácter general y servirán de marco para los reglamentos que al respecto se expidan, de manera que el canal brinde siempre un servicio continuo, eficiente y seguro.

CAPITULO PRIMERO

CARÁCTER, DEFINICIONES Y NORMAS GENERALES

Artículo 1. La Autoridad del Canal de Panamá es una persona jurídica autónoma de Derecho Público, constituida y organizada conforme a los términos previstos por la constitución y esta ley.

Artículo 2. Para los efectos de esta ley y sus reglamentos, las siguientes palabras y expresiones se definen y se entenderán así:

Autoridad: Es la persona jurídica a que se refiere el artículo uno (1) de la presente ley.

Canal: El canal de Panamá, que incluye la vía acuática propiamente dicha, así como sus fondeaderos, atracaderos y entradas; tierras y aguas, marítimas, lacustres y fluviales; esclusas; represas auxiliares; diques; y estructuras de control de aguas.

Directores: Los miembros de la junta directiva.

Cuenca hidrográfica del canal: Área geográfica cuyas aguas, superficiales y subterráneas, fluyen o son vertidas hacia el canal, así como a sus embalses y sus lagos.

Funcionarios: El administrador, el subadministrador, el fiscalizador general, los jefes de las oficinas principales y a quienes los reglamentos adscriban tal categoría y denominación.

Trabajadores de confianza: Aquellos excluidos de cualquier unidad negociadora habida cuenta que el trabajo que realizan o la posición que ocupan dentro de la Autoridad de alguna forma podría crear un conflicto de intereses entre la Administración, el trabajador y cualquier unidad negociadora. Los reglamentos establecerán quienes tendrán tal condición.

Trabajadores: Todas las demás personas naturales que formen parte de la fuerza laboral de la Autoridad.

Reglamentos: Normas de carácter general o específico, aprobadas por la junta directiva de la Autoridad en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales.

Condiciones de empleo: Políticas, prácticas y asuntos de personal, señalados por esta ley, los reglamentos o las convenciones colectivas que afectan las condiciones de trabajo, salvo lo que expresamente excluya esta ley.

Funcionamiento del canal: Incluye la administración, operación, mantenimiento, conservación y protección del canal.

Área de compatibilidad con la operación del canal: Área geográfica, incluyendo tierras y aguas, que se describen en el Anexo A en la cual se podrán desarrollar exclusivamente actividades compatibles con el funcionamiento del canal.

Unidad negociadora: Grupo de trabajadores que de conformidad con esta ley y los reglamentos haya sido reconocido como una unidad de intereses claramente identificables, que tiende a promover la eficiencia de la operación del canal y tratos efectivos con la Administración de la Autoridad, y que se constituye para efectos de ser representado por una organización sindical.

Representante exclusivo: Es la organización sindical que representa a los trabajadores de una unidad negociadora, debidamente certificada por la Junta de Relaciones Laborales, de conformidad con esta ley y los reglamentos que al efecto se expidan.

Queja: Cualquier reclamo por parte de un trabajador en una unidad negociadora o de un representante exclusivo sobre asuntos relativos al empleo de aquel, o el que formula el trabajador, el representante exclusivo o la Autoridad, por presunta violación, mala interpretación o aplicación de esta ley, o de cualquier norma, práctica, reglamento o convención colectiva, que afecte las condiciones de empleo.

Tiempo de representación: El tiempo autorizado y otorgado al trabajador designado por el representante exclusivo para que le represente en una actividad autorizada por esta ley, los reglamentos o la convención colectiva.

Las palabras y las expresiones mencionadas tendrán el significado que se consigna en este artículo, a menos que en esta ley se usen de modo distinto o que del contexto respectivo resulte que tienen otro significado.

Artículo 3. El canal constituye un patrimonio inalienable de la nación panameña, por lo cual no puede ser vendido, ni cedido, ni hipotecado ni de ningún otro modo, gravado o enajenado.

Artículo 4. A la Autoridad le corresponde privativamente el mejoramiento, la modernización y el funcionamiento del canal, así como sus actividades y servicios conexos, con el fin de que el mismo provea un servicio seguro, continuo eficiente y rentable. La Autoridad podrá delegar, total o parcialmente, la ejecución y desempeño de determinadas obras, trabajos o servicios en terceros conforme a esta ley y los reglamentos.

Artículo 5. El objeto fundamental de las funciones reconocidas a la Autoridad es que el canal permanezca siempre abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todos los Estados del mundo, sin discriminación, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la constitución, los Tratados Internacionales, esta ley y los reglamentos. En consideración al carácter de servicio público internacional esencialísimo que cumple el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna.

Artículo 6. Corresponde a la Autoridad la administración, mantenimiento, uso y conservación del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal. Para salvaguardar dicho recurso, la Autoridad coordinará con los organismos gubernamentales y no gubernamentales especializados en la materia, con responsabilidad e intereses sobre los recursos naturales en la cuenca hidrográfica del canal, la administración, conservación y uso de los recursos naturales de la cuenca y aprobará las estrategias, políticas, programas y proyectos, públicos y privados que puedan afectarla.

Para coordinar las actividades de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, la junta directiva de la Autoridad establecerá y reglamentará una Comisión Interinstitucional de la cuenca hidrográfica del canal.

Artículo 7. La Autoridad tiene autonomía financiera, patrimonio propio y derecho de administrarlo. En consecuencia, la Autoridad ejercerá libremente la facultad de recibir, custodiar y asignar sus recursos financieros, y podrá depositar sus fondos en bancos privados u oficiales.

Artículo 8. A la Autoridad le corresponde nombrar, promover, sancionar destituir y asignar funciones a sus funcionarios y trabajadores, de conformidad con esta ley y los reglamentos.

Artículo 9. La Autoridad establecerá los peajes que se cobrarán por el uso del canal, los derechos y las tasas por la prestación de servicios y las reglas para el arqueo de naves que regirán en el canal conforme a la constitución, esta ley y los reglamentos.

Artículo 10. En razón de su tránsito por el canal, las naves, su carga, pasajeros, propietarios y armadores, no estarán sujetos a impuesto, derechos, tasa, carga, gravamen, tributo o contribución alguna, nacional o municipal.

Artículo 11. Corresponde a la Autoridad la responsabilidad primaria de proveer lo necesario para asegurar la adecuada protección y vigilancia de las instalaciones del canal y garantizar la navegación segura y libre de interferencias, para lo cual coordinará con los organismos policivos encargados de guardar la integridad de los bienes públicos y particulares.

La Autoridad dictará reglas de acceso a las instalaciones del canal, a sus aguas y riberas, y señalará restricciones de uso de tierras y aguas por razones de conveniencia funcional o administrativa, y en general cuidará la seguridad de las personas, naves y bienes que se encuentren bajo su responsabilidad.

Cuando se trate de procesos policivos o penales por faltas y delitos ocasionados al canal y a las naves, los informes de la Autoridad tendrán presunción de veracidad de los hechos investigados, la cual admitirá prueba en contrario.

CAPITULO SEGUNDO

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Artículo 12. Corresponde a la junta directiva fijar las políticas para el funcionamiento, mejoramiento y modernización del canal, y supervisar su administración, de acuerdo con la constitución, esta ley y los reglamentos.

Corresponde al administrador la ejecución de las políticas dictadas por la junta directiva, la responsabilidad por el funcionamiento diario del canal y la autoridad necesaria para cumplirla.

SECCIÓN PRIMERA

JUNTA DIRECTIVA

Artículo 13. La junta directiva la integran once (11) directores, cuyos nombramientos se harán así:

1. Un director, quien presidirá la junta directiva y tendrá la condición de ministro de Estado para asuntos del canal, designado por el presidente de la república. En el caso de que este director sea titular de otra cartera, tendrá la condición de ministro de Estado para asuntos del canal, además de las que le corresponda por aquel cargo que ocupe como ministro de Estado.
2. Un director designado por el Órgano Legislativo, que será de su libre nombramiento y remoción.
3. Nueve (9) directores nombrados por el presidente de la república, con el acuerdo del consejo de gabinete y la ratificación de la Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta de sus miembros

Los directores a los que se refiere este numeral, permanecerán en sus cargos nueve (9) años, y sólo podrán ser removidos por las causas señaladas en el artículo de esta ley.

Parágrafo transitorio: Para la designación inicial, el presidente de la república nombrará tres (3) directores por un período de tres (3) años cada uno, otros tres (3) por seis (6) años cada uno y los tres (3) restantes por nueve (9) años cada uno. Al vencimiento de los períodos iniciales, todo nombramiento de los directores se hará por un período de nueve (9) años.

Artículo 14. Para ser director se requiere:

1. Ser ciudadano panameño;
2. No haber sido condenado por el Órgano Judicial por delito doloso o contra la administración pública;
3. No tener los directores, al momento de su designación, parentesco entre sí dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 15. Los directores, por su condición de tales, no recibirán salario ni gastos de representación, pero podrán recibir dietas por su asistencia a las reuniones de la junta directiva.

Artículo 16. Sin perjuicio de otras limitaciones establecidas en la ley o en los reglamentos, los miembros de la junta directiva no podrán celebrar por sí mismos ni por interpósita persona, contrato alguno con la Autoridad o con instituciones o empresas vinculadas con ésta, ni podrán llevar a cabo gestiones de negocios ante ella mientras sean miembros de la junta directiva ni por los dos (2) años siguientes a la terminación del ejercicio de su cargo. Los directores sólo podrán ser candidatos a puestos de elección popular si renuncian a su cargo por lo menos seis (6) meses antes de la fecha de la elección.

Artículo 17. Las decisiones y resoluciones de la junta directiva se adoptarán por medio del voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, salvo que esta ley o los reglamentos exijan una mayoría distinta.

Artículo 18. Además de las facultades que le confiere la Constitución Política, la junta directiva ejercerá las siguientes funciones:

1. Nombrar y remover al administrador, al subadministrador y al fiscalizador general y fijar sus salarios y demás emolumentos. La junta directiva no podrá designar en estos cargos a ninguno de sus miembros, mientras ejerza el cargo de director.
2. Establecer, previa consulta al administrador, el sistema de arqueo de naves que regirá en el canal.
3. Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del canal y sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del consejo de gabinete.
4. Adoptar el proyecto anual de presupuesto de la Autoridad, así como cualesquiera propuestas suplementarias o extraordinarias, conforme a los proyectos que a tal efecto prepare el administrador; y presentarlos a la consideración del consejo de

gabinete, que a su vez, lo someterá a la consideración del Órgano Legislativo para su examen, aprobación o rechazo conforme a la constitución y esta ley.

5. Aprobar, conforme a la autoridad que le conceden las normas generales pertinentes establecidas en esta ley, los reglamentos necesarios o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal incluyendo los siguientes:

a. El reglamento que regulará las relaciones laborales y el que fijará, entre otros asuntos, los criterios y procedimientos de selección y promoción, y las escalas salariales y de beneficios económicos de los funcionarios y trabajadores. Dichos reglamentos contendrán como mínimo un Sistema de Méritos, un Sistema de Clasificación de Puestos y normas de ética y conducta; normas de salud y seguridad ocupacionales; normas de adiestramiento y capacitación de recursos humanos; las sanciones, medidas y procedimientos disciplinarios; procedimientos de quejas, reclamaciones y arbitraje; normas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de sindicalización y de la contratación colectiva.

b. El reglamento para desarrollar las facultades del artículo 6 de esta ley.

c. El reglamento aplicable a la contratación de obras, suministro de bienes y prestación de servicios que sean necesarias o convenientes para el debido funcionamiento y modernización del canal, así como los límites, condiciones y restricciones que regirán los mismos.

d. El reglamento sobre criterios y procedimientos aplicables a la contratación de servicios especiales que preste o reciba la Autoridad, y al otorgamiento de concesiones.

e. El reglamento aplicable al arqueo y a la inspección de naves, la navegación por el canal, el control del tráfico marítimo, al pilotaje y al practicaje de naves, al procedimiento para la investigación de accidentes y la formulación y el reconocimiento de reclamaciones con motivo de accidentes en el canal y demás asuntos relacionados con la navegación por él.

f. El reglamento sobre criterios y procedimientos aplicables a la planificación financiera, a las normas de contabilidad y tesorería, al áudito de las finanzas del canal y al proceso de elaboración del presupuesto y de ejecución presupuestaria.

g. El reglamento aplicable a criterios y procedimientos relativos a la prestación de servicios y a la disposición de bienes muebles de la Autoridad a favor del gobierno nacional, de las entidades autónomas, de los municipios, de las empresas privadas y de las organizaciones cívicas.

- h. El reglamento aplicable al arrendamiento, venta u otra enajenación u otorgamiento en uso, a favor de terceros, de aquellos bienes muebles o inmuebles de la Autoridad cuando los mismos queden en desuso u obsoletos, o por cualquier motivo dejen de ser necesarios o convenientes para el debido funcionamiento o modernización del canal.
 - i. El reglamento que permita la aplicación de las leyes sobre conservación ecológica, de tal manera que no se afecte el adecuado funcionamiento del canal.
 - j. El reglamento en materia de vigilancia y seguridad del canal.
 - k. El reglamento en materia de fijación de peajes, tasas y derechos cobrados por la Autoridad y sus concesionarios por el tránsito de las naves por el canal y la prestación de servicios conexos.
 - l. El reglamento en materia de organización y deslinde de responsabilidades correspondientes a la administración del canal, la organización de funciones y deberes de las distintas oficinas principales y departamentos de la Autoridad.
 - m. Los reglamentos de sanidad, salubridad y seguridad relacionados con el tránsito de naves y las áreas reservadas para la operación del canal.
 - n. El reglamento sobre criterios y procedimientos aplicables a la administración de la información y los archivos, que permita el correcto y adecuado registro y la debida documentación de las políticas y transacciones de la Autoridad.
 - o. El reglamento para el uso del área de compatibilidad con la operación del canal.
6. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del canal y las revisiones que corresponda hacer a dichos límites, para la aprobación del consejo de gabinete y el Órgano Legislativo.
 7. Autorizar, a propuesta del administrador debidamente razonada y sustentada, la contratación de empréstitos y otras obligaciones crediticias, previa la aprobación del consejo de gabinete y dentro de los términos previstos en esta ley.
 8. Adoptar las políticas, los programas y los proyectos de la Autoridad cuyo propósito sea integrar el funcionamiento del canal a la estrategia marítima nacional que apruebe el Órgano Ejecutivo, y a tal efecto, autorizar la coordinación con el gobierno nacional y las entidades del Estado a las cuales corresponda la elaboración y la ejecución de dicha estrategia.

9. Aprobar las políticas sobre realización de actividades comerciales, industriales o de servicios que complementen el funcionamiento del canal, ya sea por la Autoridad directamente o por concesión a terceros.
10. Adoptar las políticas administrativas, científicas y tecnológicas que promuevan y aseguren la competitividad y la rentabilidad del canal y el desarrollo de su recurso humano.
11. Aprobar el pago de las indemnizaciones a terceros por daños y perjuicios en la medida en que el monto de la respectiva indemnización exceda de los límites de autorización otorgados al administrador según el reglamento
12. Supervisar la gestión del administrador.
13. Ratificar los nombramientos de jefes de oficinas principales hechos por el Administrador.
14. Aprobar los requisitos para que los fondos de la Autoridad sean depositados en bancos privados o en bancos oficiales.
15. Dictar su reglamento interno.
16. Nombrar comités integrados por tres o más de sus miembros, y delegar en ellos funciones, siempre que no sean aquellas a las que se refieren los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 ó 11 de este artículo.
17. Ejercer todas las demás funciones y atribuciones que le confieran la ley y los reglamentos.

Artículo 19. En consideración al servicio público internacional que presta el canal, la Autoridad tendrá una Junta Asesora de la que podrán formar parte ciudadanos panameños y extranjeros. La junta directiva designará a las personas que formarán parte de la Junta Asesora tomando en consideración sus ejecutorias y representatividad.

Artículo 20. Los miembros de la junta directiva serán suspendidos y, en su caso, removidos de sus cargos por la comisión de delito doloso o de delito contra la administración pública.

La suspensión o remoción de los directores, será aplicada sin perjuicio de cualquier sanción penal que proceda.

Los directores podrán ser suspendidos o removidos también, por manifiesta incapacidad física, mental, o administrativa, mediante disposición de la autoridad nominadora.

Artículo 21. El presidente de la junta directiva ejercerá las siguientes funciones:

1. Presidir las reuniones de la junta directiva. En las ausencias temporales u ocasionales del presidente, ejercerá sus funciones el director que para ese propósito escoja la junta directiva.
2. Asistir con derecho a voz y voto al consejo de gabinete y brindar informes, sugerencias y explicaciones en relación con los proyectos y las actividades de la Autoridad.
3. Proponer y sustentar, junto con el administrador, todos los actos relativos a la Autoridad que requieran autorización o aprobación por el Órgano Ejecutivo, y refrendar los mismos.
4. Presentar y sustentar ante el consejo de gabinete el anteproyecto de presupuesto anual de la Autoridad y los créditos suplementarios al mismo y sustentarlos ante la Asamblea Legislativa. En este caso lo acompañará el administrador, quien tendrá derecho a voz.
5. Presentar y sustentar ante el consejo de gabinete las revisiones de los peajes, derechos y tasas que cobren la Autoridad y sus concesionarios por la prestación de sus servicios. En estos casos lo acompañará el administrador, quien tendrá derecho a voz.
6. Mantener informados a la junta directiva y al administrador sobre las políticas, programas y proyectos del gobierno nacional que incidan sobre el funcionamiento y modernización del canal.
7. Presentar informes anuales sobre las operaciones y finanzas de la Autoridad al presidente de la república, a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República.
8. Ejercer las demás atribuciones que le señalen esta ley o los reglamentos.

SECCIÓN SEGUNDA ADMINISTRADOR Y SUBADMINISTRADOR

Artículo 22. El administrador es el funcionario ejecutivo de mayor jerarquía y representante legal de la Autoridad, responsable por su administración y por la ejecución de las políticas y las decisiones de la junta directiva y ejercerá sus potestades y sus atribuciones de conformidad con la constitución, esta ley, los reglamentos, el presupuesto anual respectivo de la Autoridad y los créditos extraordinarios, y las resoluciones y los acuerdos que adopte la junta directiva, sujeto en todo caso a la supervisión de la misma. El administrador podrá delegar parcialmente sus potestades en el subadministrador y en

otros funcionarios o trabajadores de la Autoridad, de acuerdo con la reglamentación respectiva.

No podrán ser nombrados como funcionarios de la Autoridad los parientes del administrador o del subadministrador dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

Artículo 23. Son requisitos para ejercer el cargo de administrador y subadministrador los siguientes:

1. Ser panameño.
2. Poseer título universitario o experiencia práctica suficiente a juicio de la junta directiva.
3. No haber sido condenado por delito doloso o contra la administración pública.
4. No tener, al momento de su designación, parentesco con los miembros de la junta directiva dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El administrador y el subadministrador no podrán estar unidos entre sí por los mencionados vínculos de parentesco.

Artículo 24. El administrador será nombrado por un período de siete (7) años y podrá ser reelegido por un período adicional.

Artículo 25. El administrador tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

1. Representar a la Autoridad en cualesquiera acciones y gestiones judiciales o administrativas.
2. Desarrollar y ejecutar las decisiones de la junta directiva.
3. Fijar los salarios y demás emolumentos y nombrar, trasladar, ascender, aplicar sanciones disciplinarias y remover a funcionarios y trabajadores de la Autoridad, cuyos nombramientos no sean de competencia directa de la junta directiva.
4. Preparar el anteproyecto de presupuesto anual de la Autoridad, así como las propuestas suplementarias al mismo, conjuntamente con el informe anual de actividades y proyectos, y someterlos a la consideración de la junta directiva.
5. Informar a la junta directiva, con la periodicidad que ella requiera, sobre el desarrollo de las actividades y proyectos de la Autoridad y sobre la ejecución de los demás aspectos de su presupuesto.

6. Elaborar los proyectos de reglamentos para el debido funcionamiento y la debida modernización del canal, y someterlos a la consideración y aprobación de la junta directiva.
7. Celebrar y otorgar todos los actos y contratos en que sea parte la Autoridad.
8. Aprobar el pago de las indemnizaciones a terceros por daños y perjuicios sufridos por éstos con motivo de accidentes en la navegación por el canal siempre que el monto de la respectiva indemnización no exceda los límites fijados por la junta directiva.
9. Aprobar el pago de indemnizaciones y reclamaciones por motivos diferentes a los contemplados en el numeral 8 de este artículo, siempre que no exceda los límites fijados por la junta directiva.
10. Absolver las consultas que le formule la junta directiva en cuanto a la fijación de peajes, derechos y tasas por el tránsito por el canal y los servicios conexos que presta la Autoridad.
11. Ejercer la dirección activa y pasiva del patrimonio y fondos de la Autoridad y velar por la ejecución eficiente de su presupuesto.
12. Presentarle anualmente a la junta directiva estados financieros auditados por contadores públicos autorizados independientes dentro de los tres meses siguientes al cierre del respectivo año fiscal, y estados financieros no auditados cuando así lo requiera la junta directiva.
13. Coordinar las funciones y actividades de la Autoridad que así lo requieran con el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas, la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial, el Ministerio Público, los municipios y los particulares.
14. Proponer a la junta directiva proyectos de decisiones, resoluciones y medidas que estime necesarias para la mejor administración de la Autoridad.
15. Organizar y coordinar la estrategia de comercialización, mercadeo del canal y política de relaciones públicas.
16. Nombrar, sujeto a la ratificación de la junta directiva, a los jefes de las oficinas principales.
17. Asistir, con derecho a voz, a las reuniones de la junta directiva, salvo aquellas que a discreción de ésta, deban celebrarse sin su presencia.
18. Ejercer la jurisdicción coactiva para el cobro de sus créditos.

19. Proponer a la junta directiva la estructura operativa y administrativa de la Autoridad.

20. Cumplir cualquier otra función que le señalen esta ley, los reglamentos o la junta directiva.

Artículo 26. El administrador será reemplazado en sus ausencias temporales u ocasionales por el subadministrador, quien deberá reunir los mismos requisitos que el administrador, y le corresponderá llenar la vacante que se produzca en la posición del administrador por renuncia o muerte de su titular o por cualquier motivo, hasta que se designe y tome posesión el correspondiente reemplazo.

La Junta directiva determinará en los reglamentos la línea de sucesión en caso de ausencias del administrador y del subadministrador.

Artículo 27. El administrador sólo podrá ser suspendido o removido de su cargo cuando así lo aprueben ocho (8) miembros de la junta directiva.

El administrador y el subadministrador también podrán ser suspendidos o removidos, por manifiesta incapacidad física, mental o administrativa, mediante disposición de la junta directiva.

La suspensión o remoción del administrador o del subadministrador serán aplicadas sin perjuicio de cualquier sanción penal que proceda.

SECCIÓN TERCERA FISCALIZADOR GENERAL

Artículo 28. El fiscalizador general es responsable por la realización y supervisión de áuditos e investigaciones relacionadas con la operación de la Autoridad.

El fiscalizador general deberá promover economía, eficiencia y efectividad en la administración, prevenir y detectar el fraude y el abuso de autoridad y recomendar las políticas destinadas a esos fines.

Artículo 29: Son requisitos para ejercer el cargo de fiscalizador general los siguientes:

1. Ser panameño.
2. Poseer título universitario y experiencia práctica suficiente a juicio de la junta directiva.
3. No haber sido condenado por delito doloso ni contra la administración pública.

4. No tener parentesco al momento de su designación con el administrador o el subadministrador o los miembros de la junta directiva dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
5. Haber cumplido 25 años de edad.

Artículo 30. El fiscalizador general informará solamente a la junta directiva y estará bajo su supervisión general y no podrá ser objeto de supervisión por ningún otro funcionario de la Autoridad.

Artículo 31. El fiscalizador general ejercerá las siguientes funciones:

1. Formular las políticas para la dirección, conducción, supervisión y coordinación de audits e investigaciones relacionadas con el funcionamiento del canal.
2. Revisar las normas legales, reglamentarias y los procedimientos presentes y futuros, relacionados con el funcionamiento de la Autoridad y hacer las recomendaciones pertinentes en lo que concierne al impacto de dicha legislación o reglamento en la economía y eficiencia de la Autoridad o en la prevención de abusos de autoridad, despilfarros y fraudes e irregularidades en la Autoridad.
3. Llevar a cabo las investigaciones y audits que a su juicio sean necesarios o aconsejables e informar a la junta directiva los resultados de dichos audits o investigaciones recomendando las acciones correctivas correspondientes.
4. Presentar informes periódicos a la junta directiva sobre fraudes, abusos de autoridad, despilfarros e irregularidades relacionadas con la administración o finanzas de la Autoridad.
5. Designar el personal que requiera para el cumplimiento de sus funciones de conformidad con las normas de selección establecidas en esta ley y los reglamentos correspondientes.
6. Recibir declaraciones sobre hechos que se investiguen con relación a fraudes, abuso de autoridad, despilfarros, e irregularidades en perjuicio de la Autoridad.
7. Investigar todos los casos que se le presenten relacionados con despilfarros, abuso de autoridad, fraudes, violaciones a la ley, a los reglamentos, actos peligrosos contra la salud pública o a la seguridad. El fiscalizador general guardará reserva del nombre de los trabajadores o personas, salvo que la revelación del mismo sea absolutamente indispensable para el esclarecimiento de los hechos y la observación del debido proceso.

8. Requerir de individuos o entidades públicas y privadas las informaciones, documentos, informes, antecedentes y otros datos necesarios y evidencias para la fiel ejecución de sus funciones. En caso de desacato a los requerimientos de este funcionario, la autoridad competente deberá hacerlos cumplir.

El fiscalizador general tendrá acceso a todos los registros, reportes, áudios, revisiones, documentos, recomendaciones o cualquier otro material de la Autoridad que se relacione con sus responsabilidades e informará a la junta directiva cuando no se le suministre o se le impida el acceso a la información o se le niegue la asistencia requerida para alguna investigación.

Artículo 32. El fiscalizador general es de libre nombramiento y remoción de la junta directiva, por lo que podrá ser suspendido o removido de su cargo por la misma.

CAPITULO TERCERO

PATRIMONIO, FINANZAS Y FISCALIZACIÓN

SECCIÓN PRIMERA PATRIMONIO Y PRESUPUESTO

Artículo 33. El patrimonio de la Autoridad estará constituido por:

1. Las instalaciones, las infraestructuras, los edificios, los equipos y otros bienes muebles e inmuebles adscritos al funcionamiento del canal que reciba la República de Panamá con motivo de la transferencia del canal, tales como, plantas de energía eléctrica y de potabilización de agua, muelles y atracaderos, diques secos, estaciones de radio, telemétricas e hidrometeorológicas, áreas de desecho de material de dragado, vertederos, faros, boyas y otras ayudas de navegación, talleres, tuberías, naves, grúas, locomotoras, motores, vehículos, maquinarias, piezas, repuestos, materiales, mobiliario, sistemas de control de todo tipo, sistemas de computación y de comunicaciones y, en general, las instalaciones, sistemas, componentes, partes y otros bienes, mientras a juicio de la Autoridad resulten necesarios o pertinentes para el funcionamiento y modernización del canal.
2. Los ingresos que perciba en concepto de peajes, derechos y tasas por el uso del canal, por las actividades de la Autoridad y por los servicios que ella preste.
3. Los ingresos que se deriven de las concesiones que otorgue y de los demás contratos que celebre conforme a las estipulaciones legales y reglamentarias correspondientes.
4. Cualesquiera otros bienes y derechos que provengan directa o indirectamente del funcionamiento del canal, o del uso o arriendo de cualquier bien que forme parte del patrimonio a que se refiere este artículo.
5. Los ingresos que provengan de la venta de bienes muebles o inmuebles incorporados a su patrimonio, cuando dicha venta se autorice por tratarse de bienes que ya no son necesarios para el funcionamiento del canal.
6. Los ingresos que se perciban por el uso de las instalaciones, muebles y otros bienes en las riberas del canal o aguas de éste, o en sus áreas adyacentes, o que formen parte de su patrimonio.

- 7 Cualesquiera otros bienes derechos o haberes que le transfiera la ley, el Estado, los municipios, entidades internacionales, entidades autónomas o persona natural o jurídica.

Artículo 34. La Autoridad mantendrá un inventario general de su patrimonio, con un avalúo de todos los bienes que lo integran. Tanto el inventario como el avalúo deberán actualizarse de conformidad con lo que disponga la junta directiva.

Artículo 35. La Autoridad funcionará conforme a un régimen de planificación y administración financiera para períodos de tres (3) años, con ejecución y control anuales, sin perjuicio de que por razón de su actividad vinculada al comercio marítimo internacional, elabore proyecciones para períodos mayores.

Artículo 36. El presupuesto anual de la Autoridad será elaborado con la anticipación que señale el reglamento, y en éste se indicarán las fechas de inicio y terminación del año fiscal. El presupuesto de la Autoridad no formará parte del presupuesto general del Estado, ni las disposiciones de la ley del presupuesto general del Estado se aplicarán al de aquella.

El reglamento dispondrá los mecanismos y procedimientos necesarios para realizar los ajustes que se requieran entre los ingresos y los egresos de la Autoridad cuando en un determinado ejercicio fiscal se produzca o se pueda producir un déficit presupuestario.

Artículo 37. La Autoridad remitirá su proyecto de presupuesto al consejo de gabinete, el cual, luego de su aprobación lo remitirá a la Asamblea Legislativa.

Una vez examinado el proyecto de presupuesto, la Asamblea Legislativa sólo podrá aprobarlo o rechazarlo. Para rechazarlo se requiere el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. En este caso quedará en vigencia el presupuesto del año fiscal inmediatamente anterior, con las reformas y ajustes que la junta directiva le proponga al consejo de gabinete y éste apruebe, para garantizar que el canal continúe funcionando de manera segura, continua, eficiente y rentable.

Si el presupuesto de la Autoridad no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en vigencia el proyecto de presupuesto propuesto por la Autoridad, el cual se adoptará mediante decisión del consejo de gabinete.

En ambos casos quedarán automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de presupuesto referentes a deuda pública de la Autoridad, cumplimiento de obligaciones laborales y contractuales y financiamiento de inversiones.

Artículo 38. De ser necesario incurrir en un gasto no previsto en el presupuesto anual, cuya erogación sea urgente y necesaria para mantener el funcionamiento ininterrumpido del servicio público internacional que presta el canal, el administrador hará los desembolsos necesarios y recomendará a la junta directiva los ajustes presupuestarios correspondientes.

SECCIÓN SEGUNDA
PAGOS AL TESORO NACIONAL

Artículo 39. La Autoridad pagará anualmente al tesoro nacional derechos por tonelada neta del canal de Panamá, o su equivalente, cobrados a las naves sujetas al pago de peajes que transiten por el canal. Estos derechos, así como los otros que le corresponda pagar, serán fijados por la Autoridad y no serán inferiores a los que debe percibir la República de Panamá por iguales conceptos al 31 de diciembre de 1999.

SECCIÓN TERCERA
FISCALIZACIÓN, EXENCIONES Y PAGOS

Artículo 40. Para la fiscalización y el control de los actos de manejo de sus fondos y de su patrimonio, la Autoridad tendrá un sistema de auditoría interna asignada a la oficina administrativa correspondiente. La junta directiva también contratará servicios de auditores externos independientes. En todo caso, la Contraloría General de la República llevará a cabo la auditoría posterior de tales actos.

Artículo 41. Una vez cubiertos los costos de funcionamiento, inversión, modernización y ampliación del canal, así como las reservas necesarias previstas en la ley y en los reglamentos, los excedentes serán remitidos al tesoro nacional en el período fiscal siguiente.

Artículo 42. La Autoridad tendrá jurisdicción coactiva para el cobro o ejecución de sus créditos.

Además de los documentos señalados en el Código Judicial, prestarán mérito ejecutivo las certificaciones de auditoría interna, relativas a las obligaciones vencidas de cualquier naturaleza, pendientes de pago en favor de la Autoridad.

Artículo 43. La Autoridad está exenta del pago de todo tributo, impuesto, derecho, tasa, cargo o contribución, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, seguro educativo, riesgos profesionales, tasas por servicios públicos y lo que dispone el artículo 39 de esta ley.

Artículo 44. Los fondos de la Autoridad no podrán ser empleados para comprar instrumentos financieros de inversión emanados de entidades públicas o privadas, panameñas o extranjeras, ni para conceder préstamos a dichas entidades o al gobierno nacional.

Artículo 45. El gobierno nacional no podrá comprometer los ingresos brutos percibidos por la Autoridad directamente o por su intermedio, ni ofrecer bien alguno del patrimonio de ésta, como garantía de empréstitos o de cualquier transacción financiera del Estado o de alguna de sus instituciones autónomas.

Tampoco podrá el gobierno nacional imputar por cuenta propia ningún gasto contra los ingresos futuros del canal.

Artículo 46. Ni el gobierno nacional, ni la Autoridad pagarán ninguna deuda, obligación o compromiso económico contraídos con anterioridad al 31 de diciembre de 1999, salvo que estén respaldados por fondos recibidos para la liquidación de la Comisión del Canal de Panamá, o que surjan de reconocimientos expresos o de compromisos contraídos por el Estado con motivo de la entrega del canal.

Artículo 47. Sin perjuicio de lo que disponga esta ley, la Autoridad no hará pago o transferencia de dinero a ninguna persona natural o jurídica, estatal o privada, a menos que sea por razón de servicios contratados por la Autoridad, de bienes que adquiera o a causa de obligación legalmente contraída por ella.

Artículo 48. La Autoridad podrá prestar servicios, mediante contrato, al Estado o a entidades gubernamentales, no gubernamentales y a particulares, siempre que medien garantía adecuada de pago o consignación similar a los contemplados en el artículo 78 de esta ley o se cumplan los requisitos establecidos en los reglamentos.

Artículo 49. La Autoridad podrá disponer de cualquier bien mueble o inmueble incorporado a su patrimonio, que no sea necesario para el funcionamiento del canal, a favor del Estado, de instituciones autónomas, o de personas naturales o jurídicas privadas, según lo dispongan los reglamentos.

Artículo 50. La Autoridad podrá contraer préstamos y otro tipo de obligaciones crediticias con el fin de disponer de fondos para gastos de emergencia o para realizar inversiones, con la autorización previa del consejo de gabinete, de conformidad con las decisiones que al respecto tome la junta directiva.

Artículo 51. El plazo máximo ordinario de duración de los contratos de concesión o arrendamiento será de veinte (20) años. No obstante, tales contratos podrán celebrarse hasta por un término máximo de cuarenta (40) años, cuando a juicio de la junta directiva de la Autoridad, consignado en resolución motivada, se trate de proyectos que por su monto de inversión, o su impacto económico, o su potencial de generación de empleos, requieran un plazo mayor del ordinario.

SECCIÓN CUARTA
CONTRATACIÓN DE OBRAS, SUMINISTRO DE BIENES Y
PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Artículo 52. En materia de contratación de obras, suministro de bienes y prestación de servicios corresponde privativamente a la Autoridad adoptar los reglamentos que desarrollen las normas generales contenidas en esta sección.

Artículo 53. Los reglamentos sobre los asuntos a los que se refiere el artículo 52 establecerán un sistema que garantice la calidad suficiente o la más alta calidad, los precios más favorables y el tiempo más oportuno de entrega o cumplimiento en la ejecución de obras o suministro de bienes o prestación de servicios. Este sistema se fundará en las siguientes bases generales:

1. Obtención eficiente y expedita de suministros y servicios.
2. Delegación descentralizada de la autoridad de contratación.
3. Procurar la más amplia competencia en las compras y en los contratos.
4. Flexibilidad razonable en los diseños y las especificaciones para promover la participación de contratistas sin desmejorar la calidad de las obras.
5. Imparcialidad en las decisiones.
6. Equidad en la relación con los contratistas.
7. Auditoría posterior a los gastos.
8. Flexibilidad razonable en grado suficiente para decidir las situaciones de urgencia.

Artículo 54. Los reglamentos que adopte la Autoridad contendrán disposiciones que establezcan mecanismos objetivos que promuevan la más amplia competencia en la selección de proveedores y contratistas, y establecerán los montos límites para cada modalidad de contratación, los cuales deberán actualizarse de conformidad con lo que disponga la junta directiva.

Artículo 55. En materia de contrataciones la Autoridad no será responsable por aquellas acciones de sus funcionarios que se ejecuten en desviación dolosa de poder o en sustitución abusiva de competencia que causen perjuicios a terceros.

Artículo 56. Los contratos celebrados por la Autoridad estarán sujetos a los reglamentos expedidos por la Autoridad con respecto a la contratación, así como a los términos y condiciones de cada contrato en particular. Dichos reglamentos contendrán disposiciones que establezcan mecanismos para la resolución justa y expedita de las protestas de los proponentes y de los reclamos de los contratistas.

CAPITULO CUARTO

NAVES Y NAVEGACIÓN

Artículo 57. La Autoridad reglamentará:

1. La navegación en el canal;
2. El tránsito, la inspección y el control de las naves y todas las demás actividades relacionadas con la navegación en el canal, y en los puertos adyacentes al mismo, incluyendo la seguridad marítima, el practicaje y la concesión de licencias especiales para ejercer en el canal, a prácticos, oficiales y operadores de naves y de otros equipos flotantes.
3. La prevención y el control de desastres, la disposición de desechos y descargas desde naves, principalmente industriales; el tránsito de carga peligrosa o que pueda causar daños ecológicos o de cualquier otra clase; manejo de lastre; remoción de desechos durante anclajes; la protección de la salud ambiental y la realización de estudios sobre el impacto ambiental de obras que se proyecte realizar con relación al canal;
4. La prevención y el control de derrames de hidrocarburos y de sustancias nocivas, para proteger el ambiente y mantener el equilibrio ecológico de los recursos naturales dentro de la cuenca hidrográfica del canal y de sus áreas de protección y mitigación;
5. La disposición del material de excavación y dragado del cauce del canal, puertos y aguas adyacentes;
6. La cobertura de seguros que deban tener las naves que transiten por el canal por responsabilidad que resulte por daños causados por las mismas al canal, a su patrimonio, a sus trabajadores o a terceros.

Artículo 58. Toda nave o embarcación que transite o se desplace por las aguas del canal, los fondeaderos, los atracaderos y los puertos adyacentes al mismo, estará sujeta a las órdenes y a la supervisión del control de tráfico de la Autoridad, de conformidad con los reglamentos.

Artículo 59. La Autoridad podrá negar el ingreso al canal a cualquier nave que no cumpla con los requisitos de seguridad de la navegación contemplados en esta ley y en los reglamentos.

SECCIÓN PRIMERA
JUNTA DE INSPECTORES

Artículo 60. La Autoridad tendrá una Junta de Inspectores que ejercerá las siguientes funciones:

1. Llevar a cabo las inspecciones de las naves y las investigaciones de hechos, actos u omisiones que causen daños a aquellas, o a su carga, tripulación, pasajeros o a cualquier trabajador o bienes de la Autoridad y que resulten de la navegación por el canal.
2. Rendir un informe detallado de la investigación al administrador y emitir una opinión sobre las causas y responsabilidades del accidente, e identificar la naturaleza, extensión y valor estimado de los daños que hayan resultado de éste o que puedan resultar del mismo.

Los reglamentos establecerán la composición de la junta; los procedimientos de la investigación; la identificación de las partes interesadas que tendrán acceso al informe; los procedimientos de reclamos a la Autoridad, y determinarán cualquier otra función que la Autoridad considere necesaria.

Artículo 61. En cualquier inspección o investigación a que se refiere el artículo anterior, la Junta de Inspectores podrá:

1. Citar testigos u otras personas para que declaren en asuntos sobre los cuales tengan competencia;
2. Juramentar declarantes;
3. Requerir la presentación de libros o documentos que la misma juzgue necesarios; y
4. Obtener el apoyo de las autoridades competentes para el cumplimiento de lo contemplado en los numerales anteriores, cuando la persona se niegue a comparecer o a suministrar los libros o documentos solicitados.

Artículo 62. Las investigaciones, inspecciones y demás trámites mencionados en esta sección se llevarán a cabo de conformidad con esta ley y sus reglamentos.

SECCIÓN SEGUNDA
DAÑOS CON MOTIVO DE LA NAVEGACIÓN

Artículo 63. La Autoridad, con las excepciones que se establezcan en esta sección, deberá ajustar y pagar con prontitud, las indemnizaciones por daños que se ocasionen a las naves o a su carga, tripulación o pasajeros, como consecuencia de su tránsito por el canal, ya sea que se ocasionen durante el tránsito de las naves por las esclusas o durante la presencia de las naves en el canal o en áreas adyacentes fuera de las esclusas cuando, luego de una investigación por la Junta de Inspectores, ésta determine que el daño haya sido causado por culpa o negligencia de la Autoridad o de sus trabajadores en el ejercicio de sus funciones y dentro del ámbito de las mismas, y la Autoridad acepte esa determinación.

Si la culpa o negligencia del armador o propietario de la nave, del capitán, de la tripulación o de los pasajeros contribuye al daño, la indemnización que se adjudique por los daños se deducirá en proporción a la parte de la negligencia o la culpa atribuible al propietario o armador, a la nave, al capitán, a su tripulación, a su carga o a sus pasajeros.

La Autoridad podrá reclamar indemnización por daños que se ocasionen al canal, a sus trabajadores y a los bienes de la Autoridad, luego que una investigación por la Junta de Inspectores determine que estos daños son consecuencia de negligencia o culpa atribuible al propietario o armador, a la nave, al capitán, a su tripulación, a su carga o a sus pasajeros.

Los reglamentos establecerán los límites y las condiciones a la responsabilidad a la que se refiere la presente sección.

Artículo 64. El término de prescripción para presentar reclamos a la Autoridad de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior es de dos (2) años a partir de la fecha en que ocurrieren los hechos.

Artículo 65. Para determinar el monto de los daños y perjuicios causados a una nave, se podrán considerar los siguientes factores:

1. El costo real o estimado de las reparaciones;
2. Los fletes que en efecto hayan perdido los dueños de la nave o los fletes efectivamente pagados, dependiendo de los términos del contrato de fletamento, por el tiempo en que la nave esté en reparación;
3. El mantenimiento de la nave y los salarios de la tripulación, si se determina que se trata en efecto de gastos o pérdidas incurridos adicionalmente fuera del fletamento; y

4. Otras erogaciones cuya exactitud se demuestre definitivamente y que se hayan efectuado por razón del accidente o los daños.

El armador es responsable de realizar las reparaciones a la nave y ponerla en servicio con prontitud. No se aceptarán reclamos por pérdidas ocasionadas como consecuencia de negligencia del armador en reparar y poner la nave en servicio prontamente.

En todo reclamo se deberán acompañar las pruebas que lo sustenten.

Artículo 66. No se pagarán honorarios ni comisiones de los agentes ni otros gastos similares, ni ningún otro gasto que sea indefinido, indeterminable, o sujeto a especulación o a conjeturas.

Si la nave no está fletada sino que es operada directamente por su dueño, se obtendrán pruebas, si las hubiese disponibles, sobre la suma por la cual pueden fletarse en el mercado naves del mismo tamaño y de la misma clase. Si el valor del fletamento no puede determinarse se usará como base para evaluar los daños y perjuicios causados por la detención de la nave, el valor del uso de la misma para sus dueños en el negocio en que se ocupara al momento de los daños; y se considerarán como prueba de probables ingresos durante el período de detención los libros contables de los propietarios o armadores que muestren los ingresos reales de la nave en las fechas cercanas al accidente o los daños. Si los libros no estuvieren disponibles, se proporcionarán las demás pruebas que sean idóneas.

Artículo 67. Dada la naturaleza y características de la operación del canal, la Autoridad no será responsable por los daños y perjuicios que resulten por estadías, sobreestadías o demoras en el tránsito por el canal, y en consecuencia no considerará reclamos causados por los siguientes hechos y circunstancias:

1. Deslizamientos de tierras u otras causas naturales;
2. Trabajos de construcción o mantenimiento en el canal, en sus equipos o instalaciones;
3. Obstrucción que surja de accidentes;
4. El tiempo necesario para el arqueo de las naves;
5. El congestionamiento por el tránsito de naves;
6. El tiempo necesario para la investigación de cualquier accidente, siempre que se inicie dentro de un período de 24 horas contados a partir de aquel;

En ningún caso la Autoridad será responsable por los daños y perjuicios que se originen por cualquier otra causa, no especificada en esta ley.

Artículo 68. No obstante lo dispuesto en el numeral 6 del artículo anterior, la Autoridad reconocerá indemnización ocasionada por estadías o demoras en el tránsito por el canal, si concurren las siguientes circunstancias:

1. Que la investigación del respectivo accidente exceda de 24 horas; y
2. Que el accidente sea imputable a la culpa o negligencia de un trabajador al servicio de la Autoridad que hubiere actuado en el desempeño de sus funciones oficiales.

En todo caso, la indemnización que deba pagar la Autoridad quedará limitada a la proporción en que la conducta del trabajador haya causado o contribuido a causar el accidente.

Artículo 69. Mediante mutuo acuerdo, compromiso o transacción, o de cualquier otro modo, la Autoridad podrá establecer los montos de los daños y perjuicios de conformidad con lo establecido en esta sección. La aceptación del reclamante del monto establecido finiquitará el respectivo reclamo.

Artículo 70. El reclamante inconforme con la determinación de la responsabilidad y de los daños y perjuicios a que se refiere esta sección, que esté en desacuerdo con el ajuste correspondiente que haga la Autoridad, podrá demandar ante los tribunales marítimos de Panamá con jurisdicción en toda la república, los cuales tendrán competencia privativa. El término de prescripción para el ejercicio de la acción será de un (1) año, contado a partir de la notificación al reclamante o a su representante debidamente autorizado, o a partir de la determinación final de la indemnización que haga la Autoridad, según lo disponga el Reglamento.

Artículo 71. No procederá acción, demanda o reclamación alguna contra la Autoridad o contra un trabajador de la misma por los motivos contemplados en esta sección que no se ajusten a sus disposiciones.

Artículo 72. Sin perjuicio de la intervención que le quepa a la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su condición de tribunal de apelación, los tribunales marítimos panameños con jurisdicción en toda la república tendrán competencia privativa y excluyente frente cualquier otro tribunal de justicia nacional o extranjero para conocer de todas las reclamaciones, acciones o procesos judiciales que surjan con motivo de los hechos contemplados en esta sección.

Artículo 73. Cualquier indemnización por daños y perjuicios que deba pagar la Autoridad de acuerdo con lo dispuesto en esta sección, deberá satisfacerse únicamente con cargo a los fondos de la Autoridad asignados a estos fines, conforme a esta ley y a sus reglamentos.

Artículo 74. No podrá instaurarse acción alguna por daños y perjuicios a que se refiere esta sección, salvo que antes de que la nave involucrada abandone el canal, se hayan cumplido las condiciones siguientes:

1. Que se haya completado la investigación del accidente y de los daños ocasionados conforme a un procedimiento, que incluirá una audiencia por la Junta de Inspectores de la Autoridad, según lo dispuesto en esta ley y en el reglamento; y
2. Que los fundamentos en que se basa el reclamo hayan sido presentados ante la Autoridad.

SECCIÓN TERCERA

PEAJES POR EL USO DEL CANAL Y TASAS POR SERVICIOS

Artículo 75. Los peajes serán fijados conforme a tasas calculadas para cubrir los costos de funcionamiento y modernización del canal, que incluyan por lo menos:

1. Los costos de funcionamiento del canal, incluyendo costos de depreciación, capital de trabajo y reservas requeridas;
2. Pagos al tesoro nacional, estipulados en la constitución y esta ley, calculados conforme a las bases que para este efecto se establezcan en el reglamento.
3. Capital para el reemplazo de planta, expansión, mejoras y modernización del canal;
4. Intereses sobre el valor que se le señale al canal.
5. Pérdidas de arrastre de años anteriores.

Los peajes y las tasas que fije la Autoridad tendrán en cuenta las condiciones de servicio seguro, continuo, eficiente, competitivo y rentable del canal.

Artículo 76. Ni el gobierno ni la Autoridad podrán exonerar del pago de peajes, derechos o tasas por la prestación de servicios en el canal. Sin embargo, no pagarán peajes en su tránsito por el canal las naves que así tengan derecho en virtud de tratados internacionales vigentes, ratificados por Panamá.

Artículo 77. Todo usuario del canal que deba pagar peajes, derechos y tasas consignará en efectivo, en moneda de curso legal en Panamá o en la moneda que la Autoridad establezca y con anterioridad a la prestación del servicio que solicita, la cantidad equivalente al costo del servicio.

La consignación mencionada podrá ser sustituida por garantía dada por un banco que cumpla con los requisitos exigidos por la Autoridad para tal fin.

Artículo 78. La Autoridad podrá requerir de las naves como condición previa para el tránsito que establezcan claramente la responsabilidad financiera y las garantías para el pago de indemnización razonable y adecuada, consistente con las normas y prácticas internacionales, por los daños que se pudieran ocasionar con motivo de la navegación de las mismas por el canal.

En el caso de naves pertenecientes a un Estado u operadas por éste o por las cuales dicho Estado hubiere aceptado responsabilidad, bastará para asegurar dicha responsabilidad financiera una certificación del respectivo Estado en el sentido de que cumplirá sus obligaciones de pagar conforme al derecho internacional, los daños resultantes de la acción u omisión de dichas naves durante su paso por el canal.

La excepción señalada en el párrafo anterior no se aplicará cuando la nave perteneciente a un Estado u operada por éste, estuviera dedicada al comercio marítimo.

Artículo 79. La Autoridad proporcionará a las partes interesadas la oportunidad de participar en los procesos de consulta que tengan por fin modificar los peajes y las reglas de arqueo, a través de la presentación de datos, opiniones o argumentos por escrito y de participar en una audiencia pública que se celebrará cuando hayan transcurrido por lo menos treinta días contados a partir de la fecha de la divulgación del aviso en la publicación oficial de la Autoridad en que se convoque dicha audiencia.

Artículo 80. Los derechos y las tasas que se fijen para la prestación de otros servicios tendrán en cuenta, por lo menos, los costos correspondientes a la prestación de tales servicios, según lo determinen los reglamentos.

CAPÍTULO QUINTO

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y RELACIONES LABORALES

Artículo 81. La Autoridad estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un plan general de empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes el 31 de diciembre de 1999. A los trabajadores permanentes, y a aquellos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha.

En consecuencia, ni a los funcionarios, ni a los trabajadores de confianza, ni a los trabajadores, ni a las organizaciones sindicales de la Autoridad les serán aplicables las disposiciones del Código de Trabajo, ni del Código Administrativo, ni normas legales o reglamentarias, que establezcan salarios, bonificaciones, jurisdicciones o procedimientos, salvo lo que expresamente se dispone en esta ley.

SECCIÓN PRIMERA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Artículo 82. El régimen laboral especial de la Autoridad se fundamentará en los principios de méritos e igualdad de oportunidades. No habrá discriminación por razón de sexo, raza, edad, religión, estado civil, ideología política o impedimentos físicos. Se prohíben las prácticas de acoso sexual.

La Autoridad determinará, mediante los reglamentos, las normas de excepción al régimen laboral especial aplicables a los funcionarios.

Artículo 83. Para asegurar una fuerza laboral altamente calificada en base a sus méritos, la Autoridad o la oficina designada, recibirá las solicitudes, determinará las calificaciones y examinará la idoneidad de los aspirantes a puestos en la Autoridad. Se establecerá un mecanismo administrativo independiente para que los trabajadores de confianza, los trabajadores o los aspirantes puedan, individual o colectivamente, interponer las quejas relacionadas con casos de discriminación y que las mismas sean investigadas objetivamente y se implementen los correctivos necesarios. No se tomará ninguna represalia contra el trabajador, trabajador de confianza o aspirante por presentar este tipo de queja. El reglamento desarrollará la organización y las políticas de la oficina encargada de la admisión y evaluación de los solicitantes.

Artículo 84. Con el propósito de promover la capacidad, estabilidad y productividad de la fuerza laboral requerida para el funcionamiento eficiente del canal, la Autoridad garantizará:

1. La contratación, traslado y ascensos regidos por concurso de méritos, basados en la preparación, cualidades, idoneidad y experiencia del trabajador o candidato;
2. La clasificación de puestos de acuerdo con la complejidad de las funciones y responsabilidad del cargo y remuneraciones determinadas por tablas salariales de acuerdo con esta clasificación, de modo que se observe el principio de pago igual por trabajo substancialmente igual;
3. Un régimen de vacaciones y licencias, jornadas de trabajo, compensaciones por vacaciones, licencias, trabajo en horas extraordinarias, trabajo en domingo y días feriados, trabajos en horas nocturnas y trabajos en condiciones difíciles, rigurosas o peligrosas, similar al existente al 31 de diciembre de 1999;
4. Los programas de evaluación de desempeño, premios e incentivos por desempeños sobresalientes, bonificaciones y cualquier otro incentivo que promueva la productividad;
5. Programas permanentes y continuos de capacitación y adiestramiento de personal, los cuales deberán proveer educación y entrenamiento especializado que pueda resultar en un aumento de la productividad, desarrollo de habilidades y logros individuales que sean de beneficios para la Autoridad. La Autoridad proveerá también el entrenamiento necesario cuando introduzca nuevos métodos o tecnología en el lugar trabajo, e implementará programas de capacitación para panameños que les garanticen su acceso a los puestos de trabajo;
6. Los programas de salud ocupacional y prevención de riesgos profesionales, así como de seguridad industrial, adecuados a las necesidades de la fuerza laboral;
7. Los programas especiales de asistencia y rehabilitación física y psicológica;
8. Los pagos por indemnizaciones y por salarios caídos dejados de devengar por suspensión del trabajo o despido sin causa justificada;
9. Un programa de colocación especial de trabajadores de confianza y de trabajadores que hayan sido separados o reducidos en grados por reducción de personal o que hayan sufrido accidentes en el trabajo o por enfermedad;

10. Un sistema de libertad de información, de confidencialidad de la información y de protección a los denunciantes de actos de abuso de autoridad, actos contra el patrimonio de la Autoridad o cualquier otro acto deshonesto o ilegal que a juicio de los trabajadores o de los trabajadores de confianza deba ser denunciado;
11. Un sistema de presentación de quejas y derecho de apelación por medidas administrativas que afecten a los trabajadores de confianza y otros, excluidos de las unidades negociadoras o para los asuntos excluidos de los procedimientos negociados en las convenciones colectivas. Este sistema debe ser eficiente, flexible, equitativo, económico, sencillo y podrá incorporar mecanismos alternos de solución de disputas de conformidad con la presente ley y los reglamentos.

Artículo 85. Si concurren panameños y extranjeros a ocupar posiciones en la Autoridad, los panameños tendrán preferencia sobre los extranjeros para que en la contratación de éstos no se rebajen las condiciones de trabajo o las normas de vida del trabajador nacional. Un extranjero solamente podrá ser contratado en lugar de un nacional, previa autorización del administrador, en aquel cargo que sea de difícil reclutamiento, y siempre que se hayan agotado las vías para encontrar un panameño calificado. Si concurrieren solamente extranjeros se le dará preferencia a los casados con nacionales o a los que tengan diez (10) años de residir ininterrumpidamente en la República de Panamá.

Artículo 86. Se garantiza el principio de la estabilidad de los trabajadores de confianza y de los trabajadores de la Autoridad. La relación de trabajo sólo podrá terminarse por renuncia, jubilación, por despido por causa justificada, muerte, mutuo acuerdo o reducción de personal.

Artículo 87. Ni los funcionarios, ni los trabajadores de confianza, ni los trabajadores de la Autoridad podrán realizar actividades de propaganda y afiliación partidaria en las instalaciones de la Autoridad, durante su horario de servicio, ni utilizar la influencia de sus cargos para servir intereses de determinados candidatos en el proceso electoral o de las organizaciones que los postulen. El reglamento establecerá las sanciones correspondientes para los que infrinjan esta prohibición.

Artículo 88. Los trabajadores de confianza y los trabajadores de la Autoridad tienen la obligación de cumplir con esta ley y los reglamentos, y, a su vez, la administración de la Autoridad tiene la responsabilidad de mantener el orden y la disciplina en el trabajo. A los que no cumplan o se aparten de los estándares relativos a la conducta o al desempeño exigidos por la ley o los reglamentos se les aplicará las sanciones correspondientes.

Artículo 89. Las sanciones se clasificarán en acciones disciplinarias y medidas adversas, y dicha clasificación dependerá de la gravedad de la falta cometida y del grado de responsabilidad del infractor. Los reglamentos establecerán una lista de faltas y sanciones, un período de caducidad de las faltas, así como sanciones mínimas y máximas

por cada falta cometida. La administración de la Autoridad aplicará las medidas disciplinarias en forma progresiva, de manera que se le permita al infractor enmendar su conducta, salvo en el caso de una falta grave que amerite el despido.

La aplicación de las sanciones se hará sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal del infractor proveniente el mismo hecho.

Artículo 90. La Autoridad establecerá un código de conducta aplicable a todos sus funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores, el cual deberá contemplar por lo menos los siguientes asuntos:

1. El mal uso de la propiedad de la Autoridad.
2. Las actividades no oficiales.
3. El valerse de su posición para obtener un provecho personal.
4. Los conflictos de intereses reales y aparentes.
5. Los regalos o dádivas de fuentes particulares y entre trabajadores.
6. La obligación de declarar el estado de las finanzas personales de los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores sujetos a ella.
7. Las restricciones de ciertas actividades a ser desarrolladas por ex funcionarios, ex trabajadores de confianza y ex trabajadores, funcionarios y miembros de la junta directiva de la Autoridad.
8. El nepotismo.
9. Cualquier otra conducta inapropiada de funcionarios, trabajadores de confianza, trabajadores y miembros de la junta directiva de la Autoridad.

Todos los funcionarios, trabajadores de confianza y trabajadores de la Autoridad deben recibir adiestramiento obligatorio sobre el código de conducta y sobre los cambios que se le hicieren.

Artículo 91. Para asegurar que no se afecte el servicio público internacional para el cual fue creado el canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse, ni total ni parcialmente, ni desmejorarse por causa alguna. Se prohíbe la huelga, el trabajo a desgano, la simulación de enfermedad, la suspensión injustificada de labores o cualquier otra conducta similar. De ocurrir alguno de estos hechos, la administración de la Autoridad procederá a adoptar las medidas necesarias para restablecer de inmediato el servicio y aplicará las sanciones establecidas en la ley y los reglamentos, incluyendo el despido.

Artículo 92. Se adoptan como únicos días de descanso obligatorio por fiesta o duelo nacional los siguientes:

1. El 1 y 9 de enero
2. El martes de carnaval
3. El viernes santo
4. El 1 de mayo

5. El 3, 10 y 28 de noviembre
6. El 8 y 25 de diciembre
7. El día que tome posesión el presidente electo de la república
8. Los días feriados y de duelo nacional decretados por el órgano ejecutivo

En los días de descanso obligatorio deberá asegurarse el número de trabajadores que se requiera para el funcionamiento ininterrumpido del canal.

SECCIÓN SEGUNDA RELACIONES LABORALES

Artículo 93. Las relaciones laborales de la Autoridad se regirán por lo dispuesto en la presente sección, los reglamentos y las convenciones colectivas. Las disposiciones de la presente sección deben interpretarse considerando la necesidad de que la Autoridad, como administradora del servicio, sea eficaz y eficiente.

Artículo 94. Los trabajadores que pertenezcan o que puedan pertenecer a una unidad negociadora tendrán los derechos siguientes:

1. Libremente formar, afiliarse o participar en una organización sindical, o abstenerse de ello y en todo caso ser protegido en el ejercicio de su derecho;
2. Actuar en nombre de la organización sindical como su representante y en esa capacidad expresar las opiniones de la organización sindical ante los foros adecuados.
3. Participar en la negociación colectiva en aquellas materias sujetas a negociación por medio de los representantes escogidos por los trabajadores conforme a esta sección.
4. Solicitar la asistencia del representante exclusivo correspondiente en cualquier investigación llevada a cabo por un representante de la Autoridad cuando el trabajador razonablemente estime pueda resultar en una acción disciplinaria en su contra.
5. Procurar la solución de sus conflictos con la administración de la Autoridad siguiendo los procedimientos aplicables establecidos en esta ley, los reglamentos o en las convenciones colectivas;
6. Ser representados por el representante exclusivo sean o no miembros de la organización sindical.

Artículo 95. Todo trabajador que pertenezca a una unidad negociadora tendrá derecho a que se le deduzcan cuotas sindicales de su salario en forma regular y periódica como miembro del sindicato de la unidad negociadora correspondiente. La Autoridad hará dichas deducciones, que deben ser autorizadas por escrito por cada empleado, sin costo para el sindicato ni para el empleado. Dichas autorizaciones no podrán ser revocadas por espacio de un año.

Artículo 96. Un representante exclusivo tendrá derecho a:

1. Actuar en representación de los trabajadores de una unidad negociadora y ser protegido en el ejercicio de este derecho.
2. Negociar convenciones colectivas en aquellas materias sujetas a negociación que incluyan a todos los trabajadores de la unidad negociadora;
3. Representar los intereses de todos los trabajadores de la unidad negociadora, estén afiliados o no a la organización sindical;
4. Presentar y tramitar quejas en nombre propio o en nombre de cualquier trabajador de la unidad negociadora representada, utilizando el procedimiento aplicable establecido por esta ley, en los reglamentos y en la convención colectiva correspondiente;
5. Estar presente durante la tramitación formal de cualquier queja que presente el trabajador por su cuenta;
6. Participar en cualquier reunión formal entre la administración de la Autoridad y los trabajadores, relacionada con una queja o asunto sobre condiciones de empleo;
7. Invocar el arbitraje para la solución de aquellas disputas que a su juicio no hayan sido resueltas satisfactoriamente a través del procedimiento negociado de solución de quejas;
8. Participar en la elaboración y modificación de los reglamentos que afecten las condiciones de empleo cuya aprobación corresponde a la junta directiva de la Autoridad de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política.

Parágrafo transitorio: Las unidades negociadoras y sus representantes exclusivos reconocidos al 31 de diciembre de 1999, podrán continuar ejerciendo sus funciones en la Autoridad, mientras se tramita su reconocimiento y certificación por la Junta de Relaciones Laborales.

Artículo 97. Las organizaciones sindicales tendrán el derecho a mantener afiliación con organizaciones sindicales internacionales.

Artículo 98. Para llevar a cabo las actividades autorizadas de representación, al trabajador se le podrá otorgar el tiempo de representación siempre que la actividad se realice durante horas en las cuales el trabajador estaba programado para trabajar. El otorgamiento de tiempo de representación tiene el propósito de evitar que el trabajador a quien se le otorga, tenga pérdida de salarios o beneficios a los que tuviese derecho si no estuviese desempeñando funciones de representación. El tiempo de representación no podrá autorizarse para actividades de proselitismo, elección de directiva, cobro de cuotas u otros asuntos internos de un sindicato.

Artículo 99. La administración de la Autoridad tendrá derecho a:

1. Determinar la misión, el presupuesto, la organización, el número de trabajadores, y las medidas de seguridad interna de la Autoridad;
2. Emplear, asignar, dirigir, despedir y retener trabajadores de la Autoridad, o suspender, destituir, reducir en grado o salario, o tomar otras acciones disciplinarias contra los trabajadores;
3. Asignar trabajo, tomar decisiones respecto a contrataciones de terceros, y determinar el personal necesario para las actividades relacionadas con el funcionamiento del canal;
4. Seleccionar para efectos de empleo y ascensos, entre aquellos candidatos debidamente evaluados y certificados como los más calificados, provenientes de listas u otras fuentes apropiadas establecidas en los reglamentos;
5. Tomar las medidas que sean necesarias para cumplir con la misión de la Autoridad durante una urgencia;

Artículo 100. La obligación de la Autoridad y la de cualquier representante exclusivo de negociar de buena fe se definirá y desarrollará en los reglamentos e incluirá como mínimo, el requisito de que las partes en las negociaciones sean representadas por personas facultadas expresamente para lograr acuerdos que obliguen a sus representados, sin perjuicio de que ninguna de las partes podrá ser compelido u obligado a aceptar o a acordar una propuesta o a hacer concesión alguna.

La Autoridad, previa solicitud, suministrará al representante exclusivo la información pertinente sobre temas discutidos dentro del ámbito de la negociación colectiva de conformidad con lo que se establezca en los reglamentos, siempre que dicha información pueda ser suministrada de conformidad con esta ley.

Artículo 101. Las negociaciones entre la Autoridad y los representantes exclusivos, siempre y cuando no entren en conflicto con esta ley y los reglamentos, versarán sobre los siguientes asuntos:

1. Los que afecten las condiciones de empleo de los trabajadores de una unidad negociadora, excepto aquellos asuntos relacionados con la clasificación de puestos y aquellos que se establezcan expresamente en esta ley o sean una consecuencia de la misma;
2. Los procedimientos que se utilicen para implementar las decisiones de la Autoridad, a que se refiere el artículo 99 de esta ley, y las medidas adecuadas que se apliquen al trabajador afectado adversamente por tales decisiones, a menos que tales decisiones sólo tengan un efecto de poca importancia en las condiciones de trabajo;
3. El número, tipos y grados de los trabajadores que puedan ser asignados a cualquier unidad organizativa, proyecto de trabajo, u horario de trabajo; la tecnología y los medios y métodos para desempeñar un trabajo. La obligación de negociar estos asuntos quedará sujeta a la utilización de un método de negociación en base a intereses y no a posiciones adversas de las partes, el que será establecido en los reglamentos. Los intereses de las partes deben promover necesariamente el objetivo de mejorar la calidad y productividad, el servicio al usuario, la eficiencia operacional del canal y la calidad del ambiente de trabajo.

Artículo 102. Con el propósito de mejorar el funcionamiento de la Autoridad, la administración de la Autoridad y los sindicatos, con la participación de los representantes exclusivos, podrán trabajar en forma asociada y en conjunto para mejorar las relaciones laborales, identificar problemas y encontrar soluciones.

Artículo 103. Toda convención colectiva tendrá un procedimiento para la tramitación de quejas, incluyendo arbitraje que de invocarse, el laudo correspondiente será de obligatorio cumplimiento para las partes. Este procedimiento constituirá el mecanismo administrativo exclusivo para resolver las quejas sobre asuntos no excluidos en el artículo 104, y contará con medios alternativos de resolución de quejas.

Artículo 104. Los siguientes asuntos quedan excluidos del procedimiento de quejas a que se refiere el artículo anterior:

1. Las actividades políticas prohibidas;
2. Jubilación, seguros de vida o seguros médicos;

3. Exámenes, certificaciones o nombramientos de personal;
4. La clasificación de cualquier puesto que no resulte en una reducción de grado o salario;
5. Aquellos que sean excluidos de común acuerdo en las convenciones colectivas;

Artículo 105. El arbitraje constituye la última instancia administrativa de la controversia y se regirá por lo dispuesto en esta ley, los reglamentos y las convenciones colectivas.

Para los propósitos de este capítulo, solamente la Autoridad o el representante exclusivo podrán invocar arbitraje.

El costo del arbitraje se dividirá en partes iguales entre la Autoridad y la organización sindical respectiva.

Artículo 106. No obstante lo establecido en el artículo 105, los laudos arbitrales podrán ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados desde la notificación del fallo correspondiente. Dicho recurso, que será en el efecto suspensivo, sólo procederá cuando el laudo arbitral esté basado en una interpretación errónea de la ley o los reglamentos, por parcialidad manifiesta del árbitro o incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje.

Artículo 107. Se considerarán prácticas laborales desleales por parte de la Autoridad, para los propósitos del presente capítulo, las siguientes:

1. Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda de conformidad con las disposiciones del presente capítulo;
2. Alentar o desalentar la afiliación de los trabajadores a un sindicato mediante la discriminación en cuanto a nombramientos, estabilidad, ascensos u otras condiciones de empleo;
3. Patrocinar, controlar, o de cualquier manera asistir a un sindicato, excepto que, a solicitud del mismo, se le suministren servicios y facilidades acostumbrados, siempre y cuando dichos servicios y facilidades también se le brinden a otros sindicatos en las mismas condiciones;
4. Disciplinar o discriminar en otra forma contra un trabajador porque haya presentado una queja, declaración jurada o petición, o porque haya dado información o rendido testimonio, de manera como se establece en este capítulo;
5. Negarse a consultar o a negociar de buena fe con un sindicato, como lo exige este capítulo;

6. No cooperar en los procedimientos y en las decisiones que resuelvan estancamientos en las negociaciones;
7. Hacer cumplir una norma o reglamento que entre en conflicto con una convención colectiva pertinente, si la convención colectiva estaba en vigencia antes de la fecha en que se emitió dicha norma o reglamento; o
8. No obedecer o negarse a cumplir cualquier disposición de este capítulo.

Artículo 108. Se considerarán prácticas laborales desleales de un sindicato, para los propósitos del presente capítulo, las siguientes:

1. Interferir, restringir o coaccionar a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda de conformidad con las disposiciones del presente capítulo;
2. Influir o intentar influir para que la Autoridad discrimine a un trabajador en el ejercicio de cualquier derecho que le corresponda de conformidad con las disposiciones del presente capítulo;
3. Coaccionar, disciplinar, multar o intentar coaccionar a un miembro del sindicato como castigo o represalia, o con el propósito de obstaculizar o impedir el desempeño de su trabajo o rendimiento como trabajador, o el cumplimiento de sus obligaciones de trabajo;
4. Discriminar en contra de un trabajador acerca de los términos o condiciones para afiliarse a un sindicato, en base a su raza, color, credo, origen nacional, sexo, edad, filiación política, estado civil o impedimento físico;
5. Negarse a consultar o a negociar de buena fe con la administración de la Autoridad como lo requiere este capítulo;
6. No cooperar en los procedimientos y decisiones que resuelvan estancamientos en las negociaciones;
7. Llamar a huelga o participar en una huelga, paro de labores o trabajo a desgano, o manifestación contra la Autoridad en un conflicto laboral,
8. Consentir cualquiera de las actividades descritas en el numeral 7 de este artículo, al no tomar acción para evitar o detener dicha actividad; o

9. De cualquier otra forma incumplir o negarse a cumplir las disposiciones de este capítulo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los numerales 7 y 8 de este artículo, la manifestación que no interfiera con las operaciones de la Autoridad no se considerará una práctica laboral desleal.

Artículo 109. Se considerará una práctica laboral desleal para los propósitos del presente capítulo, que un representante exclusivo rechace la afiliación de cualquier trabajador de la unidad negociadora que representa, salvo que:

1. El trabajador no reúna los requisitos ocupacionales que regularmente exige el sindicato para ser miembro, o
2. No pague las cuotas requeridas como condición de afiliación y retención de la afiliación.

Lo dispuesto en este artículo no impide que un sindicato imponga medidas disciplinarias conforme a los procedimientos contemplados en sus estatutos, siempre que sean consistentes con las disposiciones del presente capítulo.

Artículo 110. Créase una Junta de Relaciones Laborales con el propósito de promover la cooperación y el buen entendimiento en las relaciones laborales, y resolver conflictos laborales que están bajo su competencia. La Junta de Relaciones Laborales estará integrada por cinco (5) miembros designados por el presidente de la república de listas acordadas por la administración de la Autoridad y los representantes exclusivos.

La Junta de Relaciones Laborales tomará sus decisiones con plena autonomía e independencia, las cuales serán de obligatorio cumplimiento por las partes. Los miembros de la Junta de Relaciones Laborales servirán por un periodo de cinco (5) años prorrogables.

La primera designación de los miembros se hará de forma escalonada, de manera que los períodos no concluyan al mismo tiempo. La presidencia de la junta será por el período de un (1) año y será de carácter rotativo entre los miembros de la misma.

Artículo 111. La Junta de Relaciones Laborales elaborará su presupuesto, el cual será sometido a la aprobación de la junta directiva y formará parte del presupuesto general de la Autoridad, y designará el personal que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

La junta presentará un informe anual de su gestión al presidente de la república.

Artículo 112. La Junta de Relaciones Laborales tendrá competencia privativa para el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Establecer sus reglamentaciones;

2. Resolver disputas sobre negociabilidad;
3. Resolver estancamientos en las negociaciones;
4. Reconocer, certificar y revocar las certificaciones a los representantes exclusivos, determinar y certificar las unidades negociadoras idóneas conforme a las reglamentaciones, así como revocar el reconocimiento de cualquier organización sindical que infrinja lo dispuesto en el artículo 91;
5. Resolver denuncias por prácticas laborales desteales.

Artículo 113. La Junta de Relaciones Laborales tramitará con prontitud todo asunto de su competencia que se le presente y, de conformidad con sus reglamentaciones, tendrá la facultad discrecional de recomendar a las partes los procedimientos para la resolución del asunto, o de resolverlo por los medios y procedimientos que considere convenientes.

Las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales serán inapelables, salvo que sean contrarias a esta ley, en cuyo caso la apelación se surtirá ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya decisión será definitiva y obligatoria.

Artículo 114. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, la Junta de Relaciones Laborales podrá, a su discreción:

1. Designar personas para establecer los hechos;
2. Designar investigadores, facilitadores, mediadores y árbitros;
3. Celebrar audiencias;
4. Juramentar y tomar declaraciones juradas y emitir órdenes de comparecencia;
5. Ordenar a la Autoridad o a un sindicato cesar y abstenerse en el futuro de infringir las disposiciones de este capítulo y exigir que se tomen las medidas correctivas en caso de incumplimiento de dichas disposiciones.
6. Solicitar al juzgado pertinente el cumplimiento de cualquier fallo, indemnización temporal u orden de prohibición dictado por ella.

Artículo 115. Los miembros de la Junta de Relaciones Laborales podrán ser suspendidos o removidos de sus cargos por el presidente de la república, por incapacidad física, mental o administrativa manifiesta a juicio de la entidad nominadora.

La suspensión o remoción de los miembros de la Junta de Relaciones Laborales será aplicada sin perjuicio de cualquier sanción penal que proceda.

Artículo 116. Para dar cumplimiento a las disposiciones sobre mediación y arbitraje, contenidas en esta ley, los reglamentos y las convenciones colectivas, los mediadores y árbitros deberán actuar con autonomía e independencia. Los mismos serán seleccionados por su experiencia y antecedentes, así como por su familiaridad con el régimen laboral especial aplicable a la Autoridad y estarán sometidos a un sistema de rotación. La Junta de Relaciones Laborales mantendrá listas de mediadores y árbitros idóneos para suministrarlas a las partes en conflicto.

CAPITULO SEXTO

MANTENIMIENTO DEL CANAL

Artículo 117. La Autoridad adoptará los programas de mantenimiento, mejoramiento y reposición necesarios para el funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable del canal, que asegure el tránsito de naves durante las veinticuatro (24) horas del día y todos los días del año, así como para la prestación de los servicios que se lleven a cabo y el desarrollo de las actividades que la Autoridad organice.

Artículo 118. Los programas de que trata el artículo anterior se fundarán en los siguientes principios y criterios:

1. La alta calidad del servicio ofrecido a los usuarios del canal, que permita el tránsito de las naves de la manera más segura, expedita y eficiente.
2. La minimización las interrupciones de dicho tránsito como consecuencia de daños en los equipos.
3. Las políticas y prácticas que permitan adoptar y ejecutar programas de mantenimiento de carácter dinámico, susceptibles de ser ajustados periódicamente, conforme a las necesidades reales.
4. El señalamiento de la periodicidad necesaria para programas de corto, mediano y largo plazo, conforme a la naturaleza de las técnicas aplicables, así como la revisión, evaluación y modificación de éstas.
5. La supervisión permanente con la finalidad de optimizar el mantenimiento en general, mediante inversión en equipos modernos que aumenten la confiabilidad de los usuarios.
6. La adecuación de tales programas a estándares aplicables a la actividad industrial.
7. El análisis de la factibilidad y de la eficacia de los programas.
8. La creación de fondos de reserva para la rehabilitación de equipos e instalaciones; fondos de capital para la adquisición y el reemplazo de equipos; fondos para la construcción o mejora de instalaciones o infraestructuras; fondos de mantenimiento en general, y fondos para el financiamiento de los mencionados programas.

9. El establecimiento de programas independientes de mantenimiento preventivo, reparación, rehabilitación, mejoras, modernización, y reemplazo.
10. La obtención, a través de los programas mencionados, de un funcionamiento seguro, continuo, eficiente y rentable de las distintas estructuras móviles o fijas, sistemas y equipos destinados a la operación del canal.
11. La contratación con terceros de servicio y mantenimiento cuando ellos sean factibles, desde el punto de vista operacional, económico y de seguridad.
12. Los demás principios y criterios que contemplen los reglamentos de la Autoridad.

CAPÍTULO SÉTIMO

MEDIO AMBIENTE Y LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL CANAL

Artículo 119. La reglamentación que adopte la Autoridad sobre los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del canal tendrá, entre otras, las siguientes finalidades:

1. Administrar los recursos hídricos para el funcionamiento del canal y abastecimiento de agua para consumo de las poblaciones aledañas; y
2. Salvaguardar los recursos naturales de la cuenca hidrográfica del canal y en especial las áreas críticas, con el fin de evitar la disminución en el suministro de agua indispensable a que se refiere el literal anterior.

Artículo 120. La Autoridad aprobará los reglamentos necesarios para:

1. La protección, conservación y mantenimiento del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del canal, en coordinación con las autoridades competentes;
2. La protección, conservación, mantenimiento y mejoramiento del medio ambiente, en el área de compatibilidad con la operación del canal y en su sistema de lagos, en coordinación con las autoridades competentes;
3. El saneamiento de las aguas del canal, y la coordinación con las autoridades competentes para proteger la calidad de las aguas dentro de su cuenca hidrográfica;
4. La supervisión de la cantidad y calidad del agua en la cuenca hidrográfica del canal y en sus áreas de incidencia;
5. La evaluación, a través de la consulta interdisciplinaria dentro de la Autoridad, del impacto ambiental de aquellas obras y actividades con potencial de afectar significativamente el medio ambiente, así como medidas relativas a la conservación del ambiente en el área del canal y su cuenca hidrográfica, teniendo en cuenta las regulaciones generales vigentes en Panamá;
6. La disposición del agua a través de vertederos para el control de inundaciones y de contaminaciones;
7. El mantenimiento de las represas principales y auxiliares;

8. La regulación y el embalse de las aguas necesarias para el funcionamiento del canal y para el consumo de las poblaciones aledañas;
9. El mantenimiento actualizado de una base de datos sobre precipitación, descargas, escorrentías y sedimentación;
10. La coordinación con las autoridades estatales que tengan alguna competencia dentro de la cuenca hidrográfica, incluyendo aquellas autoridades a las que la ley les confiera competencia para prohibir y sancionar el uso de los recursos hídricos;
11. El funcionamiento y la modernización de la red hidrometeorológica dentro de la cuenca hidrográfica del canal;
12. El control de la proliferación de malezas acuáticas.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 121. Habrá responsabilidad extracontractual por daños y perjuicios causados a la Autoridad, a sus trabajadores, y a los bienes de la Autoridad según el derecho común.

El término para la prescripción de la acción de la Autoridad y de sus trabajadores para reclamar la indemnización a que se refiere el párrafo anterior será de dos (2) años. En caso de que el daño se haya ocasionado contra la Autoridad este término comenzará a contarse a partir de la fecha en que se hayan producido los daños. En caso de que el daño se haya ocasionado contra los trabajadores este término comenzará a contarse a partir de la fecha en que lo supo el agraviado.

Si se iniciare oportunamente acción penal o administrativa por los hechos previstos en el inciso anterior, la prescripción de la acción civil se contará a partir de la ejecutoria de la sentencia penal o de la resolución administrativa, según fuere el caso.

Para el reconocimiento de la pretensión civil, en ningún caso es indispensable la intervención de la jurisdicción penal.

Artículo 122. El domicilio de la Autoridad estará en la ciudad de Panamá. La Autoridad podrá, por razones de conveniencia, mantener oficinas en otros lugares, dentro o fuera de la república.

Artículo 123. La Autoridad editará una publicación oficial para divulgar las disposiciones que adopte. En ella publicará:

1. Los reglamentos
2. Los cambios sugeridos al régimen de peajes o al sistema de arqueo de naves a que se refiere el artículo 9 de esta ley.
3. Lo que dispongan la junta directiva o el administrador.

Artículo 124. La Autoridad gozará de todas las facultades, derechos y privilegios que las leyes procesales concedan al Estado en la actuaciones judiciales en que sea parte.

Artículo 125. En ningún caso podrá decretarse, en la jurisdicción contencioso-administrativa, la suspensión provisional de cualquier acto de la Autoridad demandado ante aquella; ni procede la suspensión del acto de la Autoridad recurrido en amparo de garantías constitucionales.

Artículo 126. Toda infracción de las disposiciones de la presente ley o de los reglamentos, relativas a las normas de seguridad de la navegación por el canal, será sancionada por la Autoridad con multa hasta un máximo de un millón de balboas

(B/.1,000,000.00). Para la determinación del importe de las sanciones se tendrá en consideración:

1. Si se trata de persona natural o jurídica;
2. La naturaleza de la falta y su mayor o menor gravedad;
3. La reincidencia del infractor;
4. Las circunstancias atenuantes o agravantes en que se cometa la infracción.

El reglamento determinará la tipificación de los hechos sancionables y el procedimiento correspondiente.

Las sanciones a que se refiere este artículo se aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que se deriven de los hechos sancionados.

Artículo 127. La multa no pagada causará un recargo de uno por ciento (1%) por cada diez (10) días hábiles de mora. La Autoridad podrá cobrar ejecutivamente la multa y el recargo acumulado.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 128. Para lograr un control efectivo, la Autoridad gestionará, en coordinación con la Comisión del Canal de Panamá, previo al 31 de diciembre de 1999, el levantamiento de un inventario general de los bienes de la segunda, con mecanismos de seguimiento y control a las entradas y salidas, de manera que a la fecha de la transferencia del canal, este inventario concuerde con el que presente la Comisión del Canal de Panamá a la República de Panamá.

Artículo 129. El Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, traspasará a la Autoridad la propiedad de todos los bienes descritos en el literal 1 del artículo 33 de esta ley, que reciba con motivo de la transferencia del canal, a los valores que se establezcan en el acto de traspaso correspondiente.

Artículo 130. El registro público, a solicitud de la Autoridad, inscribirá todas las tierras y las mejoras en ellas construidas utilizadas en el funcionamiento del canal, para que formen una o varias fincas registradas a nombre de dicha Autoridad.

Artículo 131. El Estado dotará a la Autoridad, o a la entidad encargada de la transición del canal, de los fondos indispensables para su funcionamiento durante el período de transición que finalizará el 31 de diciembre de 1999, ingresos que podrán ser reembolsados al gobierno central por virtud de acuerdo entre el Órgano Ejecutivo y la Autoridad.

Artículo 132. La Autoridad reconocerá la validez de los títulos, licencias e idoneidades otorgadas a sus empleados, por su antecesora la Comisión del Canal de Panamá.

VIGENCIA DE LA LEY

Artículo 133. La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación en la gaceta oficial.

Versión 26/9/96.

Título constitucional sobre el Canal

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO XCI

PANAMA, R. DE P., JUEVES 1 DE DICIEMBRE DE 1994

Nº 22.674

CONTENIDO

ASAMBLEA LEGISLATIVA

ACTO LEGISLATIVO No. 1

(De 27 de diciembre de 1993)

"POR EL CUAL SE ADICIONA UN TITULO A LA CONSTITUCION POLITICA DE LA PUBLICA DE PANAMA.....Pág. Nº 1

MINISTERIO DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL

RESUELTO No. DGT/01-94

(De 16 de noviembre de 1994)

Que el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social debe cumplir con la simplificación y modernización de las estructuras técnicasPág. Nº 7

UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PANAMA

CONTRATO No. CVYM-04-94

(De 19 de julio de 1994)

Contrato entre la Universidad Tecnológica y Cibernética, S. A.....Pág. Nº 7

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS

DECRETO EJECUTIVO No. 272

(De 30 de noviembre de 1993)

"POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO EJECUTIVO Nº 17 DE 29 DE NOVIEMBRE DE 1989".....Pág. Nº 11

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo del 25 de julio de 1994

Acción de Inconstitucionalidad.....Pág. Nº 17

AVISOS Y EDICTOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA

ACTO LEGISLATIVO No. 1

(De 27 de diciembre de 1993)

"Por el cual se Adiciona un Título a la Constitución Política de la República de Panamá".

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. Adiciónase un nuevo título a la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978 y el Acto Constitucional de 1983, así:

EL CANAL DE PANAMA

Artículo 1. El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración.

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

Fundada por el Decreto de Gabinete Nº 10 de 11 de noviembre de 1903

LICDO. JORGE SANIDAS A.
DIRECTOR

MARGARITA CEDEÑO B.
SUBDIRECTORA

OFICINA

Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe Ciudad de Panamá,
Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
Panamá, República de Panamá

LEYES AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES

NUMERO SUELTO: B/. 1.00

Dirección General de Ingresos
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES
Mínimo 6 Meses en la República: B/.18.00
Un año en la República B/.36.00

En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo
Un año en el exterior, B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

Artículo 2. *Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denomina Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo.*

A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.

La Autoridad del Canal de Panamá no estará sujeta al pago de impuestos, derechos, tasas, cargos, contribuciones o tributos, de carácter nacional o municipal, con excepción de las cuotas de seguridad social, el seguro educativo, los riesgos profesionales y las tasas por servicios públicos, salvo lo dispuesto en el Artículo 7.

Artículo 3. La Autoridad del Canal de Panamá y todas aquellas instituciones y autoridades de la República vinculadas al sector marítimo, formarán parte de la estrategia marítima nacional. El Organó Ejecutivo propondrá al Organó Legislativo la Ley que coordine todas estas instituciones para promover el desarrollo socio-económico del país.

Artículo 4. La administración de la Autoridad del Canal de Panamá estará a cargo de una Junta Directiva compuesta por once directores, nombrados así:

1. Un director designado por el Presidente de la República, quien presidirá la Junta Directiva y tendrá la condición de Ministro de Estado para Asuntos del Canal.
2. Un director designado por el Organó Legislativo que será de su libre nombramiento y remoción.
3. Nueve directores nombrados por el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Gabinete y ratificados por el Organó Legislativo, por mayoría absoluta de sus miembros.

La Ley establecerá los requisitos para ocupar el cargo de director, garantizando la renovación escalonada de los directores señalados en el numeral 3 de este artículo, en grupos de tres y cada tres años. A partir de la primera renovación, el período de todos los directores será de nueve años.

Artículo 5. La Junta Directiva tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la Ley determinen:

1. Nombrar y remover al Administrador y al Subadministrador del Canal y determinar sus atribuciones, de acuerdo con la Ley.
2. Fijar los peajes, tasas y derechos por el uso del Canal y sus servicios conexos, sujetos a la aprobación final del Consejo de Gabinete.
3. Contratar empréstitos, previa aprobación del Consejo de Gabinete y dentro de los límites establecidos en la Ley.
4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios a la Autoridad del Canal de Panamá y a las naves que lo transiten.
5. Proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para

la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Legislativa.

6. Aprobar privativamente los reglamentos que desarrollen las normas generales que dicte el Organó Legislativo a propuesta del Organó Ejecutivo, sobre el régimen de contratación, compras y todas las materias necesarias para el mejor funcionamiento, mantenimiento, conservación y modernización del Canal, dentro de la estrategia marítima nacional.
7. Ejercer todas aquéllas que establezcan esta Constitución y la Ley.

Artículo 6. La Autoridad del Canal de Panamá adoptará un sistema de planificación y administración financiera trienal conforme al cual aprobará, mediante resolución motivada, su proyecto de presupuesto anual, que no formará parte del Presupuesto General del Estado.

La Autoridad del Canal de Panamá presentará su proyecto de Presupuesto al Consejo de Gabinete, que a su vez, lo someterá a la consideración de la Asamblea Legislativa para su examen, aprobación o rechazo, según lo dispuesto en el Capítulo 2o, Título IX de esta Constitución.

En el Presupuesto se establecerán las contribuciones a la seguridad social y los pagos de las tasas por servicios públicos prestados, así como el traspaso de los excedentes económicos al Tesoro Nacional, una vez cubiertos los costos de operación, inversión, funcionamiento, mantenimiento, modernización, ampliación del Canal y las reservas necesarias para contingencias, previstas de acuerdo a la Ley y su Administración.

La ejecución del presupuesto estará a cargo del Administrador del Canal y será fiscalizada por la Junta Directiva, o quien ésta designe, y solamente mediante control posterior, por la Contraloría General de la República.

Artículo 7. La Autoridad del Canal de Panamá pagará anualmente al Tesoro Nacional derechos por tonelada neta del Canal de Panamá, o

su equivalente, cobrados a las naves sujetas al pago de peajes que transiten por el Canal de Panamá. Estos derechos serán fijados por la Autoridad del Canal de Panamá y no serán inferiores a los que deberá percibir la República de Panamá por igual concepto al 31 de diciembre de 1999.

Por razón de su tránsito por el Canal de Panamá, las naves, su carga o pasajeros, sus propietarios, armadores o su funcionamiento, así como la Autoridad del Canal de Panamá, no serán sujeto de ningún otro gravamen nacional o municipal.

Artículo 8. La Autoridad del Canal de Panamá estará sujeta a un régimen laboral especial basado en un sistema de méritos y adoptará un Plan General de Empleo que mantendrá como mínimo, las condiciones y derechos laborales similares a los existentes al 31 de diciembre de 1999. A los trabajadores permanentes, y aquéllos que deban acogerse a la jubilación especial en ese año cuyas posiciones se determinen necesarias de acuerdo a las normas aplicables, se les garantizará la contratación con beneficios y condiciones iguales a los que les correspondan hasta esa fecha.

La Autoridad del Canal de Panamá contratará, preferentemente, a nacionales panameños. La Ley Orgánica regulará la contratación de empleados extranjeros garantizando que no rebajen las condiciones o normas de vida del empleado panameño. En consideración al servicio público internacional esencial que presta el Canal, su funcionamiento no podrá interrumpirse por causa alguna.

Los conflictos laborales entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa.

Artículo 9. El régimen contenido en este título solo podrá ser desarrollado por Leyes que establezcan normas generales. La Autoridad del Canal de Panamá podrá reglamentar estas materias y enviará copia de todos los reglamentos que expida en el ejercicio

de esta facultad al Organó Legislativo, en un término no mayor de quince días calendario.

ARTICULO SEGUNDO. Se adoptan las siguientes disposiciones transitorias:

1. En lo que no contradiga lo dispuesto en esta Constitución, la Autoridad del Canal de Panamá integrará a su organización la estructura administrativa y operacional existente en la Comisión del Canal de Panamá al 31 de diciembre de 1999, incluyendo sus departamentos, oficinas, posiciones, normas vigentes, reglamentos y convenciones colectivas vigentes, hasta que sean modificados de acuerdo a la Ley.

2. Por cuanto el título que se adiciona a la Constitución vigente mediante este acto legislativo introduce artículos nuevos, se faculta al Organó Ejecutivo para que elabore una ordenación sistemática de las nuevas disposiciones sustituyendo el Título XIV "Disposiciones Finales" de la Constitución Política de la República de Panamá, por el nuevo título aprobado, de forma tal que el título nuevo relativo a "El Canal de Panamá" pase a ser el Título XIV con una numeración corrida comenzando por el Artículo 309 y así sucesivamente y el Título XIV actual pase a ser Título XV.

Se faculta, asimismo, al Organó Ejecutivo para que publique el nuevo texto único de la Constitución en la Gaceta Oficial una vez el presente Acto Legislativo haya sido aprobado por la próxima Asamblea Legislativa que resulte elegida en mayo de 1994.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 27 días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

EL PRESIDENTE,
ARTURO VALLARINO

EL SECRETARIO GENERAL
RUBEN AROSEMENA VALDES

A probado por la Asamblea Legislativa electa para el período constitucional 1994-1999, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del Artículo 308 de la Constitución Política de la República, en un solo debate que concluyó hoy 25 de noviembre de 1994.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

La Presidenta,
BALBINA HERRERA ARAUZ

El Secretario General
ERASMO PINILLA C.

Ley 9 de 20 de junio de 1994
(Ley de carrera administrativa)

GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

AÑO XCI

PANAMA, R. DE P., MARTES 21 DE JUNIO DE 1994

Nº 22.562

CONTENIDO

ASAMBLEA LEGISLATIVA

LEY No. 9

(De 20 de junio de 1994)

"POR LA CUAL SE ESTABLECE Y REGULA LA CARRERA ADMINISTRATIVA"

AVISOS Y EDICTOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA

LEY No. 9

(De 20 de junio de 1994)

"Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa"

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley desarrolla los Capítulos 1o., 2o., 3o., y 4o. del Título XI de la Constitución de la República de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

Artículo 2. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos a la luz del presente glosario:
Abandono del puesto: Salida intempestiva e injustificada del servidor público de su centro de trabajo durante horas laborables, sin permiso del superior inmediato.

Abstinencia: Privación del uso de una o más drogas ilícitas o de abuso potencial, o de alcohol, de las cuales se abusaba o con las que se había desarrollado dependencia.

Accidente de trabajo: Es toda lesión corporal o perturbación funcional que el servidor público sufra, en la ejecución o como consecuencia del trabajo que realiza. La perturbación debe haber

GACETA OFICIAL**ORGANO DEL ESTADO**

Fundada por el Decreto de Gabinete N° 10 de 11 de noviembre de 1903

REYNALDO GUTIERREZ VALDES
DIRECTOR**MARGARITA CEDEÑO B.**
SUBDIRECTORA**OFICINA**Avenida Norte (Eloy Alfaro) y Calle 3a. Casa No. 3-12,
Edificio Casa Amarilla, San Felipe Ciudad de Panamá,
Teléfono 28-8631, Apartado Postal 2189
Panamá, República de Panamá**LEYES AVISOS, EDICTOS Y OTRAS
PUBLICACIONES****NUMERO SUELTO: B/. 1.90****Dirección General de Ingresos****IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES**

Mínimo 6 Meses en la República: B/.18.00

Un año en la República B/.36.00

En el exterior 6 meses B/.18.00, más porte aéreo

Un año en el exterior, B/.36.00, más porte aéreo

Todo pago adelantado

sido producida por la acción repentina de una causa exterior o por el esfuerzo realizado.

Acoso sexual: Hostigamiento con motivaciones o contenidos sexuales, en forma física, verbal, gestual o por escrito, de un funcionario a otro, del mismo u otro sexo que ni expresa ni tácitamente lo hayan solicitado y que afecta el ambiente laboral.

Adicto a drogas: Persona que es física y físicamente dependiente de una o más drogas ilícitas o de abuso potencial, que ha desarrollado tolerancia, ha perdido el control sobre su ingesta, inhalación o administración, y si deja de usarlas, podría presentar síndrome de abstinencia.

Adscripción: Es la atribución a un destino específico. La Dirección General de Carrera Administrativa queda adscrita al Presidente de la República, lo que significa ubicarla en el centro coordinador del Gobierno Central y, por tanto, en el lugar más adecuado para servir a la labor de ejecución de las políticas de recursos humanos del Estado. Se entiende que su adscripción al Presidente de la República no afecta la autonomía funcional de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Alcohólico: Persona que es física o físicamente dependiente de sustancias alcohólicas, y ha perdido el control sobre su consumo.

Ausencia injustificada: Es la no comparecencia del servidor público a su lugar de trabajo, dentro del calendario y horario señalados como obligatorios.

Autonomía: Potestad de la que gozan determinadas entidades del Estado para regir intereses peculiares de su funcionamiento interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. La autonomía de la Dirección General de Carrera Administrativa le da facultad para determinar su presupuesto y sus recursos, para

resolver los asuntos inherentes a su funcionamiento interno y para desarrollar las normas de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Autoridad nominadora: Aquélla que tiene entre sus facultades la de formalizar los nombramientos de servidores públicos, de acuerdo con esta Ley.

Carrera administrativa: Principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. La legislación de carrera administrativa es fuente supletoria de derecho para las demás carreras públicas y leyes especiales.

Competencia: Es la continua demostración de poseer la aptitud requerida para ejercer eficiente y eficazmente un puesto público, de acuerdo a las características de éste, contenidas en el manual descriptivo de cargos.

Concurso de antecedentes: Es la presentación y calificación, mediante procedimientos preestablecidos, de los méritos y ejecutorias de los aspirantes a un puesto público de carrera administrativa.

Concurso de oposición: Consiste en la realización de una o más pruebas de capacidad para determinar la aptitud de los aspirantes a un puesto público de carrera administrativa, en los casos en que la ley o el reglamento lo determinen.

Destitución: Es la desvinculación definitiva y permanente de un servidor público de carrera administrativa, por las causas establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o

Incompetencia en el desempeño del cargo, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.

Diferencial: Parte de la remuneración de un servidor público de carrera administrativa, que consiste en la diferencia entre el salario base del puesto público que ocupa de forma permanente y el salario base del puesto que ocupa en calidad de interino.

Drogas ilícitas o de abuso potencial: Son sustancias, generalmente drogas psicoactivas, que por sus efectos fisiológicos o psicológicos, o ambos, aumentan la posibilidad de que los individuos que las usan abusen de ellas y se vuelvan adictos.

Documentos confidenciales: Son los documentos propios de la administración pública, o que reposan en sus archivos por razón de los trámites inherentes a la gestión de los servicios públicos, no destinados al conocimiento general.

Eficacia: Es la realización efectiva de las funciones propias del cargo por parte del servidor público o unidad administrativa.

Eficiencia: Es la realización de las funciones propias del cargo con el uso más racional posible de los recursos al alcance, por parte del servidor público o unidad administrativa.

Enfermedad ocupacional: Es todo estado patológico que se manifieste de manera súbita o por evolución lenta, como consecuencia del proceso de trabajo o debido a las condiciones específicas en que éste se ejecuta.

Entidades descentralizadas: Son las instituciones en las que se delegan funciones y autoridad para regir las materias de su

competencia y decido sobre los asuntos que les son inherentes. Son entidades descentralizadas, las autónomas, las semiautónomas, las empresas estatales y los municipios.

Evaluación: Acción y efecto de estimar o calificar las características, el rendimiento o el desempeño del sistema de recursos humanos, así como de las personas que están al servicio del Estado o que aspiran a estarlo.

Factor de riesgo laboral: Es todo elemento cuya presencia en el medio laboral aumenta las probabilidades de que ocurran accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales.

Gobierno Central: Es el conjunto de todos los ministerios del Estado.

Incentivo: Todo aquello que mueve o estimula al servidor público a mejorar el rendimiento y la calidad en su función.

Lealtad: Es el cumplimiento exacto de la Constitución, la ley y los reglamentos, por parte del servidor público, en el ejercicio de las funciones de su cargo.

Moralidad: Es la conducta, por parte del servidor público, ceñida a la ética de su profesión u oficio.

Nepotismo: Es la falta administrativa en que incurre la autoridad nominadora que beneficia con nombramientos en puestos públicos a su cónyuge, pareja de unión consensual u otros parientes dentro del tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. También incurre en nepotismo el servidor público que, sin notificarlo oportunamente a su superior jerárquico inmediato, ejerza la función

pública en la misma unidad administrativa, o en unidades administrativas que mantengan entre sí relaciones de control y fiscalización en las que compartan los mencionados lazos de parentesco, original o sobreviniente.

Nivel jerárquico: Grado de autoridad con el que se delimita la responsabilidad de cada servidor público ante el superior inmediato y su autoridad, en 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.

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 de 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.

Nombramiento: Acción de recursos humanos mediante la cual la autoridad nominadora formaliza la incorporación de un individuo al servicio público.

Orden de prelación: Es la secuencia procedimental obligatoria para llenar las vacantes en los puestos de Carrera Administrativa.

Período de prueba: Lapso no menor de un mes ni mayor de un año calendario, que transcurre desde el nombramiento de un aspirante a puesto público de carrera administrativa hasta una evaluación sujeta a reglamentación, que determinará, al final de ese lapso, su adquisición en la calidad de servidor público de carrera administrativa, o su desvinculación del servicio público.

Puestos públicos: Son las diferentes posiciones en la estructura de personal del Estado. Los puestos públicos son de dos clases:

1. Puestos públicos permanentes.
2. Puestos públicos temporales.

Puesto público permanente: Posición en la estructura de personal del Estado, existente para cubrir una necesidad constante de servicio público.

Puesto público temporal: Posición en la estructura de personal del Estado, creada para cumplir funciones en períodos de tres (3) a doce (12) meses calendario.

Registro de elegibles: Aquél en el cual debe aparecer las generales y los antecedentes académicos y profesionales de aquéllos que habiéndose manifestado dispuestos a ingresar al Servicio Público, hayan superado un puntaje mínimo determinado reglamentariamente, que les faculta para ser convocados a concurso de antecedentes en caso de que surja una vacante para un puesto público, porque están calificados.

Registro de reingreso: Aquél en el cual deben aparecer las

generales de los ex-servidores públicos de carrera administrativa, que tuvieron que desvincularse de sus puestos de trabajo por razones distintas a las disciplinarias o al bajo rendimiento personal.

Rehabilitación o reeducación: Es la acción mediante la cual se somete al servidor público, adicto a drogas o alcohólico, a tratamientos multidisciplinario, con el propósito de que restablezca su salud y pueda reincorporarse a la actividad laboral.

Riesgo específico laboral: Es la probabilidad de que ocurra un evento, como un accidente de trabajo o una enfermedad ocupacional, en un puesto de trabajo determinado.

Servicio civil obligatorio: Es la prestación de servicios temporales a la comunidad, por parte de estudiantes y egresados de instituciones educativas, antes de ejercer libremente su profesión u oficio, según lo establezca la ley.

Servidor público: Es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.

Los Servidores Públicos se clasifican, para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera
2. Servidores públicos de carrera administrativa
3. Servidores públicos que no son de carrera.

Servidores públicos de carrera: Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley.

o que se creen mediante ley en el futuro.

Servidores públicos de carrera administrativa: Son los servidores públicos que han ingresado a la carrera administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la carrera administrativa por la Constitución o las leyes.

Servidores públicos que no son de carrera: Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución o creadas por la ley, y en particular a ellos excluidos de las carreras públicas por la Constitución vigente.

Los servidores públicos que no son de carrera, se designan así:

1. De elección popular
2. De libre nombramiento y remoción
3. De nombramiento regulado por la Constitución
4. De selección
5. En período de prueba
6. En funciones
7. Eventuales.

Servidores públicos de elección popular: Son aquellos que en virtud del sufragio popular ejercen una función pública.

Servidores públicos de libre nombramiento y remoción: Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

Servidores públicos de nombramiento regulado por la Constitución: Aquéllos cuyo proceso de nombramiento se encuentra descrito en la Constitución de la República. Para efectos de la presente Ley, se entenderá que son de nombramiento regulado por la Constitución los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral, los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Contralor General de la República, el Subcontralor General de la República, el Fiscal Electoral y sus respectivos suplentes.

Servidores públicos de selección: Aquéllos que, cumpliendo los requisitos mínimos establecidos por la Constitución y la ley, son los Directores y Subdirectores Generales de las entidades descentralizadas nombrados discrecionalmente por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Legislativa, o alguna de sus Comisiones Permanentes, por el período establecido por la ley. No podrán ocupar sus cargos ni ejercer sus funciones hasta tanto sean ratificados. También son servidores públicos de selección, aquéllos ratificados por la Junta Técnica de Carrera Administrativa.

Servidores públicos en período de prueba: Los que aspiran a ingresar a la carrera administrativa, desde su nombramiento en un puesto público y hasta la evaluación, que determinará, en un plazo preestablecido, la adquisición de la condición de servidor público de carrera administrativa.

Servidores públicos en funciones: Aquéllos que al entrar en vigencia esta Ley y su Reglamento ocupan un puesto público, definido como permanente, hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos la condición de servidores públicos de carrera administrativa, o se les desvincule de la función pública.

Servidores públicos eventuales: Son aquéllos que cumplen funciones en puestos públicos temporales.

Superior jerárquico: Servidor público con autoridad administrativa sobre personal subalterno y con facultades para tomar decisiones en el ámbito de su competencia.

Traslado: Es la reubicación de un servidor público permanente con status de carrera a otro puesto del mismo nivel, jerarquía y condiciones económicas, en la misma institución o en otra incorporada a la carrera administrativa.

Artículo 3. Son objetivos primordiales de la presente Ley, los siguientes:

1. Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
2. Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.
3. Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de carrera administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y

que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.

En caso de que alguna norma de esta Ley no sea clara, se interpretará con base en estos postulados y según el glosario establecido en esta Ley.

Artículo 4. La carrera administrativa se fundamenta en los siguientes principios:

1. Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.
2. Incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la administración pública en general.
3. Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.
4. Competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.

Artículo 5. La carrera administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y será fuente supletoria de derecho para aquellos servicios públicos que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas, o por leyes especiales.

TÍTULO II

ÓRGANOS SUPERIORES DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Artículo 6. Los órganos superiores de carrera administrativa son:

1. La Dirección General de Carrera Administrativa
2. La Junta Técnica de Carrera Administrativa
3. La Junta de Apelación y Conciliación
4. Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos

Capítulo I

Dirección General de Carrera Administrativa

Artículo 7. Créase la Dirección General de Carrera Administrativa con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el Título XI de la Constitución Política.

Artículo 8. La Dirección General de Carrera Administrativa funcionará como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo, y ajustará su actuación a las disposiciones de la Constitución Política, de la presente Ley y de los reglamentos que se dicten para su desarrollo.

Artículo 9. Es función de la Dirección General de Carrera Administrativa fundamentar en métodos científicos la administración de recursos humanos del Estado y, en consecuencia, cuando esté dentro de sus facultades:

1. Diseñar el sistema de administración de recursos humanos, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control.
2. Dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente Ley.
3. Ejecutar las políticas de recursos humanos del sector público basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo.
4. Presentar al Ejecutivo el anteproyecto de Ley General de Sueldos y/o sus modificaciones, en base a los cuales se regirá la administración pública.
5. Administrar el régimen de salarios e incentivos y fiscalizar el régimen disciplinario.
6. Dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad; la capacitación y desarrollo de recursos humanos; los

- procedimientos de ascensos y traslados; y la terminación del ejercicio de la función pública.
7. Supervisar las condiciones de seguridad, higiene y bienestar de los servidores públicos.
 8. Autorizar la creación de los cargos de carrera administrativa y conferir el certificado de status respectivo a quienes cumplan los requisitos para ser considerados como tales servidores públicos.
 9. Colaborar con las carreras públicas establecidas por la Constitución y la Ley en aspectos técnicos comunes.
 10. Informar, por los conductos regulares, a los Órganos Ejecutivo y Legislativo la evolución y control del sistema de carrera administrativa.
 11. Brindar apoyo a la Junta de Apelación y Conciliación, a fin de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la presente Ley.
 12. Ejercer los demás deberes y atribuciones que le confieren esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 10. La Dirección General de Carrera Administrativa tendrá un Director General, un Subdirector General y el personal directivo, profesional, técnico y de apoyo requerido para el cumplimiento de las funciones asignadas. Además, contará con las unidades administrativas encargadas de planificar, organizar y desarrollar las áreas temáticas de planificación de recursos humanos, clasificación de puestos, retribución e incentivos, evaluación del desempeño, reclutamiento y selección, capacitación y desarrollo y los otros temas pertinentes al sistema de carrera administrativa.

Artículo 11. El Director General y el Subdirector General de Carrera Administrativa serán nombrados por el Presidente de la República, siempre que cumplan con los requisitos que dispone esta

Ley

El Subdirector General será propuesto por la Junta Técnica de Carrera Administrativa.

Artículo 12. El Director General de Carrera Administrativa ejercerá sus funciones hasta el término del ejercicio del Presidente de la República que lo nombró, y tanto éste como el Subdirector General de Carrera Administrativa cesarán en sus cargos únicamente por las causales señaladas en esta Ley.

Artículo 13. La vacante absoluta de los cargos de Director y Subdirector General de Carrera Administrativa se produce por:

1. Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada por el Presidente de la República;
2. Invalidez o jubilación, de conformidad con la Ley;
3. Destitución; y
4. Fallecimiento.

En el caso del Director General de Carrera Administrativa, también producirá vacante absoluta el vencimiento del período para el cual fue nombrado.

Artículo 14. El Presidente de la República tendrá la facultad de destituir al Director y al Subdirector General de Carrera Administrativa, de acuerdo con las siguientes causales:

1. Incapacidad o incompetencia en el desempeño de sus funciones, determinada mediante informe motivado de la Junta Técnica, en cuanto al Director General; y en base a informe motivado del Director General, en cuanto al Subdirector General.
2. Existencia de resolución de tribunal competente que ordena la destitución como consecuencia de la comisión de delito.
3. Incumplimiento de las políticas de recursos humanos del Órgano Ejecutivo.

Artículo 15. Para ser Director General se requiere:

1. Ser panameño mayor de 30 años;
2. No tener antecedentes delictivos;
3. Tener título universitario y acreditar conocimientos técnicos y prácticos en administración; y
4. Poseer experiencia no menor de diez (10) años en puestos de jefatura en la administración estatal o privada.

Artículo 16. El Subdirector General debe llenar los requisitos establecidos para el puesto de Director General; sin embargo, la experiencia requerida en los numerales 3 y 4 del artículo anterior se refiere específicamente a la administración de recursos humanos.

Artículo 17. No podrán ser nombrados para el cargo de Director General o de Subdirector General de Carrera Administrativa:

1. Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad con el Presidente de la República, o con alguno de los miembros del Gabinete, o de los funcionarios designados o ratificados por la Asamblea Legislativa.
2. Los elegidos para desempeñar puestos de elección popular, mientras dure su período.

Artículo 18. El Director General tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar y presentar ante la Junta Técnica el Proyecto de Reglamento Interno y los reglamentos técnicos de la Dirección General de Carrera Administrativa y proponer las modificaciones que éstos requieran;
2. Hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
3. Dirigir y supervisar, de acuerdo a las políticas de recursos humanos, emanadas del Órgano Ejecutivo, los programas y

acciones administrativas y técnicas tendientes a cumplir los objetivos y funciones que competen a la Dirección General de Carrera Administrativa:

4. Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la Dirección General de Carrera Administrativa; y
5. Cumplir todas aquéllas que le señalen esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 19. El Subdirector General tendrá las siguientes funciones:

1. Reemplazar al Director General, en sus ausencias temporales y en las absolutas, hasta que se provea oficialmente su reemplazo;
2. Asistir al Director General en sus funciones; y
3. Cumplir todas aquéllas que le señalen esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 20. Los actos provenientes de la Dirección General de Carrera Administrativa admiten recursos de reconsideración y de apelación, ante la Junta de Apelación y Conciliación.

Capítulo II

Junta Técnica de Carrera Administrativa

Artículo 21. Constitúyese una Junta Técnica, integrada por siete miembros escogidos de la siguiente forma:

1. Un representante del Presidente de la República, quien la presidirá.
2. Dos representantes de los servidores públicos de carrera administrativa.
3. Un representante de las universidades estatales.

4. Un representante de las universidades privadas.
 5. Un representante de las organizaciones de administradores de recursos humanos.
 6. Un representante de los jefes de departamento de recursos humanos del sector público que sean de carrera administrativa.
- Cada uno de estos representantes tendrá su respectivo suplente, que será elegido y nombrado de igual forma que el principal.

A excepción de los representantes mencionados en los numerales 2 y 6, los miembros de la Junta Técnica no podrán ser de carrera administrativa.

Artículo 22. La primera Junta Técnica será elegida por las personas y organizaciones correspondientes. En los casos necesarios se utilizará el sorteo para seleccionar a los miembros de la Junta Técnica.

La primera Junta Técnica tendrá una vigencia no mayor de seis meses. En este lapso tendrá como función realizar los reglamentos para:

- a. Establecer el procedimiento de elección de los miembros de la Junta Técnica de Carrera Administrativa.
- b. Establecer el procedimiento de elección de los miembros de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.

Artículo 23. Para ser miembro de la Junta Técnica se requiere:

1. Ser panameño;
2. No haber sido condenado por delitos contra la administración pública;
3. Tener título universitario y acreditar amplios conocimientos en administración de recursos humanos;
4. Poseer un mínimo de cinco (5) años de experiencia en puestos de jefatura en la administración estatal o privada; y

5. Ser electo de acuerdo al procedimiento reglamentario.

Artículo 24. Los miembros de la Junta Técnica serán nombrados por el Presidente de la República, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley y los reglamentos y por un período de cuatro (4) años. A pesar de lo anterior, los miembros de la Junta Técnica electos inmediatamente después de aprobado el reglamento de elección, serán nombrados por períodos de uno (1) a cuatro (4) años, de manera que el relevo se dé en forma escalonada.

En el sentido antes expuesto, y en razón de la progresiva incorporación de los servidores públicos al régimen de carrera administrativa, en sus inicios los miembros de la Junta Técnica contemplados en los numerales 2 y 6 del Artículo 21 no necesitarán ser servidores públicos de carrera administrativa.

Los primeros miembros de la Junta Técnica a que hace referencia este artículo, serán nombrados así:

1. El representante del Presidente, de libre nombramiento y remoción.
2. Los representantes de los servidores públicos en funciones, por tres (3) años cada uno.
3. El representante de las universidades estatales, por cuatro (4) años.
4. El representante de las universidades privadas, por cuatro (4) años.
5. El representante de las organizaciones de administradores de recursos humanos, por dos (2) años.
6. El representante de los jefes de departamento de recursos humanos del Estado en funciones, por dos (2) años.

Artículo 25. Los miembros de la Junta Técnica no recibirán sueldo alguno del Estado por razón de su cargo, pero recibirán dietas equivalentes al dos por ciento (2%) del salario base mensual del

Director General de Carrera Administrativa por las dos primeras reuniones del mes a que asistan, y al uno por ciento (1%) por las siguientes.

Artículo 26. Son funciones de la Junta Técnica:

1. Asesorar al Presidente de la República en materia de administración de recursos humanos;
2. Proponer al Presidente de la República políticas de recursos humanos del Sector Público, acompañadas con las recomendaciones que estime convenientes para el mejoramiento de este sistema;
3. Evaluar el desempeño del Director General;
4. Aprobar o rechazar el reglamento interno de la Dirección General de Carrera Administrativa y los reglamentos técnicos presentados por la Dirección General; y
5. Cumplir todas aquéllas que le señale esta Ley y sus reglamentos.

Capítulo III

Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa

Artículo 27. Con el objetivo de evitar, superar o resolver las dudas y conflictos individuales y colectivos que surjan en el desarrollo de esta Ley y sus reglamentos, créase la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa. La Junta aplicará la presente ley en base a los principios de equidad y justicia, y tomando en cuenta la eficacia y eficiencia del servicio público.

Artículo 28. Son funciones de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa:

1. Resolver las apelaciones a los actos administrativos prove-

nientes de la Dirección General de Carrera Administrativa.

2. Resolver en segunda instancia las apelaciones propuestas contra las destituciones de servidores públicos.
3. Aplicar el reglamento de procedimiento para resolver los conflictos colectivos en el sector público;
4. Dictar su reglamento de funcionamiento interno; y
5. Cumplir las que le señalen la ley y los reglamentos.

Artículo 29. La Junta de Apelación y Conciliación estará integrada por:

1. Un representante de la Dirección General de Carrera Administrativa;
2. Dos representantes de los servidores públicos de carrera administrativa; y
3. Dos representantes de los usuarios de los servicios públicos.

Artículo 30. A las reuniones de la Junta de Apelación y Conciliación asistirá por lo menos un delegado de la Dirección General de Carrera Administrativa, sólo en calidad de asesor legal, por lo que tendrá derecho a voz, pero no voto.

Artículo 31. La forma de elección de los miembros de la Junta de Apelación y Conciliación será determinada por el reglamento que dicte la Junta Técnica de Carrera Administrativa.

Artículo 32. Para ser miembro de la Junta de Apelación y Conciliación se requiere:

1. Ser panameño;
2. No haber sido condenado por delito contra la administración pública;
3. Tener título universitario y acreditar amplios conocimientos en administración de recursos humanos; y

4. Ser electo de acuerdo al procedimiento reglamentario.

Artículo 33. Los miembros de la Junta de Apelación y Conciliación serán nombrados por el Presidente de la República por un período de cinco (5) años y sólo podrán ser destituidos por las siguientes causas:

1. Incapacidad o incompetencia en el desempeño de sus funciones.
2. Existencia de resolución judicial que ordene la destitución como consecuencia de la comisión de delito.

Artículo 34. El Órgano Ejecutivo podrá crear, a propuesta de la Junta de Apelación y Conciliación, Juntas Provinciales de Apelación y Conciliación, las cuales tendrán jurisdicción en una o dos provincias. Su composición, funciones y procedimiento guardarán proporción con la Junta de Apelación y Conciliación nacional.

Artículo 35. La Junta de Apelación y Conciliación contará con los recursos humanos y equipo necesario para el mejor desempeño de sus funciones. Estos recursos humanos consistirán en servidores públicos de carrera administrativa.

Capítulo IV

Oficinas Institucionales de Recursos Humanos

Artículo 36. Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las entidades del sector público tendrán las funciones siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir, en sus respectivas instituciones, la presente Ley, sus reglamentos y las disposiciones que emanen de la Dirección General de Carrera Administrativa;
2. Asesorar al personal directivo de la institución pública respectiva, en la aplicación de las normas y procedimientos de los programas técnicos de administración de recursos humanos

y en acciones disciplinarias;

3. Ejecutar las actividades técnicas y coordinar los diversos programas con la Dirección General de Carrera Administrativa;
4. Desarrollar y tramitar las acciones del personal de su competencia, para que sigan las normas y procedimientos establecidos en esta Ley y sus reglamentos;
5. Llevar los controles, registros y estadísticas del personal de la entidad;
6. Participar en la preparación de los anteproyectos de presupuesto del personal de la respectiva institución; y
7. Cumplir todas aquéllas que le señalen esta Ley y los reglamentos.

Artículo 37. Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos realizarán los trámites en casos de accidentes laborales y de enfermedades ocupacionales, ante la Caja del Seguro Social; y servirán de enlace con esta institución para dar cumplimiento a las normas establecidas en la legislación, en materia de riesgos profesionales.

TÍTULO III

ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Artículo 38. Las instituciones consultarán a la Dirección General de Carrera Administrativa sus requerimientos de recursos humanos, de acuerdo con el calendario para la preparación del proyecto de Presupuesto General del Estado. Estas consultas se basarán en la metodología que, para tal efecto, proporcione la Dirección General de Carrera Administrativa.

El Ministerio de Planificación y Política Económica no procesará modificaciones a la estructura de personal de las instituciones públicas que no hayan sido consultadas previamente a

la Dirección General de Carrera Administrativa al tenor de lo que establece el presente artículo.

Artículo 39. Cada puesto de trabajo tendrá la descripción específica de las tareas inherentes y los requisitos mínimos para ocuparlo. Las descripciones deberán ser revisadas y actualizadas periódicamente.

Artículo 40. La clasificación de puestos tendrá su correspondiente nomenclatura, de acuerdo a la definición de los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos. Cada puesto tendrá un grado asignado según su complejidad y jerarquía.

Artículo 41. La clasificación y reclasificación de los puestos entrará en vigencia mediante resolución que expida la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 42. La Dirección General de Carrera Administrativa, en coordinación con las entidades estatales relacionadas con salud y trabajo, hará cumplir las normas de salud ocupacional y seguridad laboral.

TÍTULO IV

DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Capítulo I

Ingreso a la Carrera Administrativa

Sección I

Normas Generales de Ingreso

Artículo 43. Todo panameño, sin discriminación alguna, puede aspirar a desempeñar un cargo público, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la presente Ley y sus reglamentos.

Artículo 41. No podrán optar para ocupar puestos públicos, las personas que queden en funciones de prorroga hasta el tercer grado de concurrencia y según lo de acuerdo con la autoridad nominadora de la misma institución.

Artículo 45. La Dirección General de Carrera Administrativa facilitará recursos humanos, en función de las necesidades declaradas con antelación por cada institución.

Artículo 46. La Dirección General de Carrera Administrativa podrá descentralizar la ejecución de los procedimientos de selección, cuando se apliquen a clases de puestos específicos a una institución.

Artículo 47. Las necesidades de recursos humanos deben tramitarse inintermitentemente, de tal manera que satisfagan oportunamente los requerimientos del sector público.

Artículo 48. El servidor público que ingrese a la administración pública siguiendo las normas de reclutamiento y selección establecidas en esta Ley y sus reglamentos, adquirirá el status de servidor público de carrera administrativa tan pronto cumpla su período de prueba con una evaluación satisfactoria.

Artículo 49. Los servidores públicos de carrera administrativa son permanentes o interinos:

1. Son servidores públicos de carrera administrativa permanentes aquellos que ocupan un puesto público en propiedad.
2. Son servidores públicos de carrera administrativa interinos aquellos servidores públicos de carrera administrativa que reemplazan a los permanentes en sus ausencias, durante el

tiempo que dure la misma, o los que ocupan un puesto que no ha sido provisto de un responsable en propiedad.

Artículo 50. La autoridad nominadora será siempre la máxima autoridad de la institución estatal correspondiente y comunicará a la Dirección General de la Carrera Administrativa, para su debido registro, los nombramientos que realice, los que deben hacerse de acuerdo a los requisitos que establece la Ley.

Artículo 51. La selección se hará en base a la competencia profesional, al mérito y la moral pública de los aspirantes, aspectos que se comprobarán mediante instrumentos válidos de medición, previamente preparados, aprobados y aplicados por la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 52. Los instrumentos de selección son: el concurso de antecedentes, los exámenes de libre oposición, las evaluaciones de ingreso y cualquier combinación de los anteriores.

Artículo 53. Para lograr la objetividad en la administración de los instrumentos de selección, se establecerán normas y procedimientos claros, precisos y objetivos, que garanticen la transparencia del sistema.

Artículo 54. En los casos en que el instrumento utilizado sea el examen de libre oposición o concurso de antecedentes, se asignará a cada aspirante una clave o equivalente que impida al calificador conocer la identidad del aspirante.

Artículo 55. Los procedimientos de ingreso a la Carrera Administrativa se harán siempre mediante los instrumentos de selección contemplados en esta Ley.

Artículo 56. Son procedimientos de ingreso a la carrera administrativa:

1. Procedimiento ordinario de ingreso
2. Procedimiento especial de ingreso.

Artículo 57. La Dirección General de Carrera Administrativa efectuará la convocatoria oficial para participar en los procedimientos mencionados, por lo menos con veinte (20) días hábiles de antelación a la realización de su primera etapa, mediante aviso accesible al público interesado.

Artículo 58. La Dirección General de Carrera Administrativa tendrá la obligación de publicar y poner a disposición del interesado las calificaciones obtenidas por los aspirantes, una vez concluya el proceso de ingreso.

Artículo 59. La Dirección General de Carrera Administrativa confeccionará y mantendrá actualizados los dos siguientes registros:

1. Registro de reingreso
2. Registro de elegibles.

Artículo 60. Los registros de que trata el artículo anterior, deben confeccionarse de forma que puedan ser consultados por la propia institución y por otras instituciones estatales.

Sección II

Procedimiento Ordinario de Ingreso

Artículo 61. El procedimiento ordinario de ingreso es el procedimiento regular para incorporarse a la carrera administrativa. Este procedimiento se desarrollará mediante el cumplimiento de dos (2) etapas principales, que serán debidamente ponderadas, según las

exigencias del puesto, y debidamente comunicadas a los participantes, a saber:

1. Concurso de antecedentes o examen de libre oposición
2. Evaluación de ingreso

Artículo 62. Las convocatorias para la aplicación del Procedimiento Ordinario de Ingreso se llevarán a cabo de acuerdo con el siguiente orden de prelación:

- 1ro. Convocatoria para los inacritos en el registro de reingreso.
- 2do. Convocatoria para los inscritos en el registro de elegibles.
- 3ro. Convocatoria pública.

Únicamente podrá obviarse el orden de prelación, cuando la Dirección General de Carrera Administrativa certifique la inexistencia de aspirantes en los respectivos registros para el puesto vacante.

Artículo 63. En los concursos de antecedentes, cada aspirante aportará sus créditos. Estos serán revisados y calificados, de acuerdo con el reglamento que para tal fin se haya preparado.

Artículo 64. En los exámenes de libre oposición, los aspirantes presentarán pruebas escritas, orales, y prácticas, según las funciones del puesto. Los resultados de estas pruebas serán revisados y calificados, según lo establezca el reglamento que para tal fin se haya preparado.

Artículo 65. Concluida la primera etapa, los tres aspirantes con mejor calificación serán sometidos a una Evaluación de Ingreso por parte de su superior inmediato al puesto vacante. Esta evaluación se obtendrá mediante una entrevista personal e individual.

Artículo 66. Realizadas las entrevistas, el superior inmediato

hará la recomendación de nombramiento a la autoridad nominadora, que actuará discrecionalmente, pero no podrá elegir sino dentro de la terna seleccionada.

Sección III

Procedimiento Especial de Ingreso

Artículo 67. El procedimiento especial de ingreso es un procedimiento excepcional, diseñado para regular la incorporación de los servidores públicos en funciones al régimen de carrera administrativa al momento de entrar en vigor el Reglamento que desarrolle esta Ley. El Reglamento regulará los mecanismos que le son propios para garantizar que el servidor público en funciones que demuestre poseer los requisitos mínimos del puesto, sea incorporado automáticamente a la carrera administrativa.

Sección IV

Nombramiento de Servidores Públicos de Carrera Administrativa y Período de Prueba

Artículo 68. La autoridad nominadora debe formalizar el nombramiento de los recursos humanos seleccionados, a más tardar quince (15) días hábiles después de concluido el proceso de selección. La persona nombrada deberá estar disponible inmediatamente para ejercer el cargo.

Se causarán salarios desde el momento en que se perfeccione el nombramiento y se inicien labores.

Artículo 69. Período de Prueba es el lapso no menor de un (1) mes ni mayor de un (1) año, que transcurre desde el nombramiento de un aspirante a puesto público de carrera administrativa hasta su evaluación, de acuerdo con el Reglamento técnico respectivo, que

determinará, al final de este término, la adquisición de la calidad de servidor público de carrera administrativa, o de otra manera su desvinculación del servicio público.

TÍTULO V

ACCIONES DE RECURSOS HUMANOS

Capítulo I

Disposiciones Generales sobre Acciones de Recursos Humanos

Artículo 70. Son acciones de recursos humanos, entre otras señaladas por la Ley o los reglamentos, las siguientes:

1. Retribución
2. Traslados
3. Ascensos
4. Ausencias justificadas
5. Evaluaciones
6. Capacitaciones
7. Bonificaciones
8. Incentivos
9. Retiros de la administración pública
10. Reintegros.

Artículo 71. Toda acción de recursos humanos deberá ser coordinada con la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el jefe inmediato del servidor público involucrado en la acción de que se trate; y, en los casos en que corresponda, debe considerarse la última evaluación del desempeño, que se haya realizado en los últimos doce (12) meses.

Artículo 72. La Dirección General de Carrera Administrativa deberá preparar, en coordinación con las direcciones nacionales correspondientes, un manual detallado de los procedimientos que se deben

seguir para tramitar las distintas acciones de recursos humanos. El manual debe ser cumplido a cabalidad y de manera uniforme por las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos.

Capítulo II

Retrilación de los

Servidores Públicos de Carrera Administrativa

Artículo 73. Para los efectos de esta ley, se entenderá por retribución del puesto de trabajo el sueldo, gastos de representación, sobretiempos, compensaciones, diferencial y demás prestaciones que reciban los servidores públicos, siempre y cuando les corresponda por sus servicios. La retribución debe adecuarse al tiempo efectivamente laborado por el servidor público; y no serán parte de la retribución los gastos de alojamiento, alimentación, uniformes, transporte y otros similares que son catalogados como viáticos o dietas.

Artículo 74. La retribución de los puestos tendrá en cuenta la clasificación, la realidad fiscal y las condiciones del mercado de trabajo, de acuerdo con las políticas de recursos humanos del sector público.

Artículo 75. Ninguna persona podrá entrar al sistema de carrera administrativa con una retribución inferior al sueldo base asignado al puesto.

Artículo 76. La política de retribución se revisará periódicamente, para garantizar al servidor público un salario que le permita mantener una condición de vida digna y decorosa.

La ley General de Sueldos será revisada por lo menos cada dos (2) años, de acuerdo con las políticas de recursos humanos del

servidor público.

Artículo 77. Al servidor público que, al entrar en vigencia la Ley General de Sueldos, tenga una retribución inferior al sueldo base del puesto, será objeto de los ajustes expresados para ubicarlo en el nivel correspondiente. En caso de que la cantidad requerida pueda ser absorbida por el presupuesto vigente, se deberá conceder la totalidad del ajuste, pero, en su defecto, debe realizarse el prorrateo necesario para tal fin.

Artículo 78. Cuando se incorporen al sistema de carrera administrativa grupos laborales que hubiesen sido administrados por otras carreras o sistemas, si sus salarios son superiores a los que rigen dentro de la carrera administrativa, ingresarán con el salario de su sistema particular, en caso de que exista la partida. En caso de que su salario fuera inferior, se equiparará al de la carrera administrativa. La Ley General de Sueldos regulará el resto de la materia.

Capítulo III

Traslados

Artículo 79. En ningún caso se efectuarán traslados por razones disciplinarias.

Artículo 80. Para el traslado de un servidor público deben darse las siguientes condiciones:

1. Que haya una necesidad debidamente comprobada en el servicio;
2. Que exista la vacante y partida presupuestaria correspondiente;
3. Que el servidor público acepte el traslado;
4. Que exista la aprobación previa del jefe inmediato y del jefe

- de la oficina donde se trasladará; y
5. Que no represente ninguna erogación adicional a la institución ni disminución de la eficacia de la actividad o servicio que prestaba.

Capítulo IV

Ausencias justificadas

Artículo 81. Los servidores públicos podrán ausentarse justificadamente del puesto de trabajo, siempre que las ausencias se encuentren dentro de las previsiones del presente capítulo.

Artículo 82. Acreditán la ausencia justificada:

1. Permisos
2. Licencias
3. Tiempo compensatorio reconocido
4. Separación del Cargo
5. Varaciones.

Artículo 83. Los permisos son las ausencias justificadas del puesto de trabajo por un máximo de dieciocho (18) días al año. Se puede solicitar permisos por las siguientes causas:

1. Enfermedad del servidor público
2. Duelo
3. Matrimonio del servidor público
4. Nacimiento de hijo del servidor público
5. Enfermedad de parientes cercanos
6. Eventos académicos puntuales
7. Otros asuntos personales de importancia.

El servidor público debe coordinar la utilización de los permisos que solicite con su superior inmediato, pero no podrá exceder los dieciocho (18) días anuales.

Artículo 84. Las licencias son las ausencias justificadas del puesto de trabajo motivadas por situaciones distintas a las de los permisos. Su trámite deberá estar debidamente reglamentado.

Artículo 85. Habrá tres clases de licencia: con sueldo, sin sueldo y especiales.

Artículo 86. Las licencias con sueldo se otorgan por:

1. Estudios
2. Capacitación
3. Representación de la institución, el Estado o el país
4. Representación de la asociación de servidores públicos.

Artículo 87. Las licencias sin sueldo se conceden para:

1. Asumir un cargo de elección popular.
2. Asumir un cargo de libre nombramiento y remoción.
3. Estudiar.
4. Asuntos personales.

Artículo 88. Se denominan licencias especiales las remuneradas por el sistema de seguridad social, y son causadas por:

1. Gravidéz.
2. Enfermedad que produzca incapacidad superior a quince (15) días.
3. Riesgos profesionales.

Artículo 89. Se entiende por Tiempo compensatorio el proceso de retribuir al servidor público con descanso remunerado por los períodos en que ha permanecido laborando después de la jornada de trabajo regular o por la asistencia a seminarios obligatorios efectuados en horarios distintos a su jornada de trabajo.

Artículo 90. Sólo tendrá acceso a los beneficios de tiempo compensatorio el servidor público que, en el desarrollo de las políticas de recursos humanos que aplique el Estado, le corresponda efectivamente, y se compruebe su asistencia mediante los mecanismos de control diseñados al efecto.

Artículo 91. Para la concesión del tiempo compensatorio, es requisito que los sobretiempos o los seminarios obligatorios hayan sido aprobados por el superior inmediato.

Artículo 92. Las siguientes materias serán objeto de reglamentación obligatoria:

1. El máximo de tiempo compensatorio que puede acumularse.
2. La sanción a los servidores públicos con personal a su cargo que se extralimiten en la concesión del tiempo compensatorio.
3. El plazo dentro del cual puede hacerse efectivo el tiempo compensatorio.

Artículo 93. Si un servidor público desea separarse voluntariamente de su cargo para atender demandas judiciales contra su persona, debe acogerse a lo dispuesto para las licencias sin sueldo por asuntos personales.

Artículo 94. Todo servidor público tendrá derecho a descanso anual remunerado. El descanso se calculará a razón de treinta (30) días por cada once (11) meses continuos de trabajo, o a razón de un (1) día por cada once (11) días de trabajo efectivamente servido, según corresponda.

En base al programa de vacaciones acordado, es obligatorio para los servidores públicos con recursos humanos a su cargo, autorizar las vacaciones del personal; y para los servidores públicos en general, tomar sus respectivas vacaciones.

Artículo 95. En cada institución, las instancias administrativas correspondientes deben:

1. Programar y hacer cumplir el derecho al descanso obligatorio de los servidores públicos.
2. Evitar que los servidores públicos acumulen más de dos meses de vacaciones.
3. Asegurar que las vacaciones no se tomen en períodos fraccionados menores a quince (15) días cada uno.

Artículo 96. En caso de retiro o terminación de la función del servidor público, el Estado debe cancelarle las vacaciones vencidas y las proporcionales, en un término no mayor de treinta (30) días a partir de la fecha efectiva de su retiro.

Capítulo V

Capacitación

De Servidores Públicos de Carrera Administrativa

Artículo 97. Los programas de inducción, capacitación, adiestramiento y desarrollo deben ser compatibles con las prioridades nacionales, sectoriales y regionales de recursos humanos.

Artículo 98. El plan nacional de capacitación y desarrollo de los recursos humanos del sector público integrará los programas institucionales, sectoriales y nacionales, y contemplará la capacitación que debe ofrecerse en el exterior con el apoyo de fuentes bilaterales u organismos multilaterales, así como en las distintas instituciones o centros nacionales de educación, formación profesional, vocacional y otros.

Artículo 99. El servidor público, una vez haya tomado posesión, será sometido a un proceso obligatorio de inducción, con el objeto

de integrarlo, ambientarlo, orientarlo y situarlo, en el menor tiempo posible, dentro del sector público y de su respectivo ámbito institucional. Además, debe ser informado de sus deberes, derechos, prohibiciones y de las generalidades de su cargo y normas relativas al régimen de carrera administrativa.

Artículo 100. La Dirección General de Carrera Administrativa proveerá la metodología uniforme sobre el proceso de inducción a las distintas Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, así como los documentos generales que permitan al nuevo funcionario su pronta integración a la administración pública.

Artículo 101. Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos prepararán los manuales específicos para el proceso de integración del nuevo funcionario a la respectiva institución, de conformidad con las guías escritas que para el propósito elabore la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 102. Corresponde al jefe inmediato del nuevo funcionario proveerle, por escrito, las instrucciones específicas del puesto de trabajo.

Artículo 103. La Dirección General de Carrera Administrativa formulará las políticas de capacitación y preparará las normas técnicas por las cuales debe regirse la capacitación; también coordinará la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el sistema. Cada institución ejecutará las acciones dirigidas a su personal o aquéllas que estén en el área de su competencia.

Artículo 104. La capacitación debe dirigirse a todos los funcionarios de los distintos niveles jerárquicos, tanto en las áreas propias de ejecución profesional como en las de índole adminis-

trativa.

Artículo 105. La efectividad de los distintos programas de capacitación debe ser evaluada por la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 106. Los estudios de educación básica, media y superior conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de capacitación ni responsabilidad de la institución.

Artículo 107. Podrán celebrarse convenios con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales destinados a brindar programas de capacitación. Los convenios con organismos internacionales se celebrarán cuando éstos no sean onerosos para el Estado; o en el caso de que siendo onerosos, no se pueda prestar el servicio en el país en condiciones similares.

Artículo 108. Los servidores públicos que manifiesten su intención de participar en cursos de capacitación y sean seleccionados, tendrán la obligación de asistir a los cursos desde el momento en que hayan sido seleccionados; y las evaluaciones que obtengan deben formar parte de su expediente personal.

Lo anterior implicará la obligación del servidor público de continuar desempeñándose en la institución respectiva o en otra de la administración pública, por lo menos el doble del tiempo tomado en el curso de capacitación, y para la administración que lo haga en el campo de su especialización.

Artículo 109. El servidor público que no cumpla lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior, deberá reembolsar a la institución que corresponda el gasto en que ésta haya incurrido con

motivo de la capacitación. Mientras la persona no electo este reembolso, quedará inhabilitada para volver a ingresar a la administración pública. La autoridad que corresponda debe informar este hecho a la Dirección General de Carrera Administrativa y a la Contraloría General de la República.

Capítulo VI

Bonificaciones

a los Servidores Públicos de Carrera Administrativa

Artículo 110. La bonificación por antigüedad se calcula tomando en cuenta los años laborados, desde la adquisición del status de servidor público de carrera administrativa al último sueldo devengado.

Sólo recibirán bonificación por antigüedad los servidores públicos de carrera administrativa que dejen su puesto por renuncia, jubilación, o reducción de fuerza.

Al completar diez (10) años de servicios, tendrá derecho a cuatro (4) meses de sueldo por bonificación.

Al completar quince (15) años de servicios, tendrá derecho a seis (6) meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinte (20) años de servicios, tendrá derecho a ocho (8) meses de sueldo por bonificación.

Al completar veinticinco (25) años de servicios, tendrá derecho a diez (10) meses de sueldo como bonificación.

Artículo 111. En caso de fallecimiento del servidor público, se le concederá el último mes de sueldo al beneficiario previamente designado o, en su defecto, a sus herederos.

Capítulo VII

Incentivos

a los Servidores Públicos de Carrera Administrativa

Artículo 112. La Dirección General de Carrera Administrativa, en coordinación con las autoridades nominadoras, establecerá programas de motivación para los servidores públicos de carrera, a efecto de incentivar su productividad, eficiencia, y mejorar su desarrollo moral, social, cultural y su espíritu de trabajo.

Artículo 113. Los programas motivacionales establecerán incentivos económicos, morales y socioculturales, basados estrictamente en el desempeño del servidor público.

Artículo 114. Las partidas presupuestarias que se requieran para el cumplimiento de los programas motivacionales serán incorporadas en el Presupuesto General del Estado, previa coordinación entre las instituciones donde se desarrollen los programas y la Dirección General de Carrera Administrativa.

Artículo 115. Cada institución, con la guía y orientación de la Dirección General de Carrera Administrativa, elaborará y ejecutará el programa específico para otorgar los incentivos económicos, morales y socioculturales.

Capítulo VIII

Evaluaciones

de los Servidores Públicos de Carrera Administrativa

Artículo 116. Se establece un sistema de evaluación del desempeño y rendimiento para que sirva de base a los sistemas de retribución, incentivos, capacitación y destitución.

Artículo 117. El sistema de evaluación del desempeño y rendimiento, constituye un conjunto de normas y procedimientos para evaluar y calificar el rendimiento de los servidores públicos. La evaluación y la calificación se basarán únicamente en el desempeño y rendimiento, sin prejuicios de ninguna índole.

Artículo 118. Las evaluaciones son de tres clases: de ingreso, ordinarias y extraordinarias.

Artículo 119. Las evaluaciones tienen efecto correctivo y motivacional, según sea el caso, y deben ser realizadas por el superior inmediato del evaluado, discutidas con éste y enviadas a la Oficina Institucional de Recursos Humanos en la dependencia respectiva, o a la Dirección General de Carrera Administrativa, según corresponda.

Artículo 120. La evaluación de ingreso es la que se realiza al servidor público que se encuentra en período de prueba. Esta evaluación se enviará a la Dirección General de Carrera Administrativa y determina la incorporación del servidor público a la carrera administrativa o su desvinculación del servicio público.

Artículo 121. La evaluación ordinaria es aquella que controla el desempeño y rendimiento del servidor público de carrera administrativa. Se realiza una vez al año por el superior inmediato del evaluado y sus resultados se enviarán a la Dirección General de Carrera Administrativa. También es evaluación ordinaria la realizada en un período no mayor de tres (3) meses, posterior a una evaluación no satisfactoria.

Artículo 122. La evaluación extraordinaria es la que permite controlar el desempeño y rendimiento del servidor público de carrera

administrativa entre las evaluaciones anuales. Esta evaluación no tiene efecto definitivo y su finalidad es orientar al servidor público para que pueda hacer las correcciones, en caso necesario, antes de la evaluación ordinaria.

Artículo 123. Las evaluaciones se harán en base a sistemas y las escalas determinadas por vía reglamentaria.

Capítulo IX

Retiros de la Administración Pública

Artículo 124. El servidor público quedará retirado de la administración pública por los casos siguientes:

1. Renuncia escrita del servidor público, debidamente aceptada
2. Reducción de fuerza
3. Destitución
4. Invalidez o jubilación, de conformidad con la ley.

Artículo 125. El servidor público puede presentar renuncia de su cargo cuando lo estime conveniente.

Sin embargo, no debe abandonar el puesto sin haber comunicado a su jefe inmediato la decisión de su renuncia, por lo menos con quince (15) días de anticipación. En caso de que incurra en la violación de esta norma, se le descontará de su liquidación el equivalente a una semana de trabajo.

Artículo 126. El Órgano Ejecutivo, dentro de los parámetros establecidos en el siguiente artículo y previa consulta con el Director General y autorización de la Junta Técnica de Carrera Administrativa, podrá declarar cesantes a los servidores públicos,

en la cantidad necesaria por causa de reducción de fuerza, sin perjuicio de los procedimientos y las indemnizaciones correspondientes.

Artículo 127. Cuando sea necesaria una reducción de fuerza, el Órgano Ejecutivo, previa consulta con el Director General y la autorización de la Junta Técnica de Carrera Administrativa y el concepto favorable de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, decretará un programa de reducción de fuerza que garantice la consecución de los siguientes objetivos:

1. Definir qué categorías y qué puestos van a ser afectados.
2. Fijar el orden de la reducción de fuerza.
3. Determinar cuáles servidores públicos afectados pueden ser trasladados a otros puestos.
4. Agotar todas las vías posibles para ayudar a los servidores públicos afectados a encontrar otros empleos.
5. Notificar a los servidores públicos afectados, por lo menos treinta (30) días antes de su separación del cargo.
6. Eliminar las respectivas posiciones y partidas presupuestarias de los servidores públicos afectados.

Artículo 128. Las reducciones de fuerza del Estado afectarán, en su orden, dentro de cada categoría del programa de reducción de fuerza, a los siguientes servidores públicos:

1. Servidores públicos sin estatus de carrera o en período de prueba en base a la menor antigüedad de servicio.
2. Servidores públicos de carrera de menor puntuación dentro de las respectivas evaluaciones de rendimiento, antigüedad de servicio y antecedentes.
3. Servidores públicos solteros sin dependientes.

Artículo 129. En ningún caso serán objeto de reducción de fuerza

los puestos de:

1. Las servidoras públicas en estado de gravidez o con fuero de maternidad.
2. Los directivos de las asociaciones de servidores públicos legalmente reconocidas.
3. Los servidores públicos discapacitados.

Artículo 130. Cuando se produzca el retiro por la reducción de fuerza, el servidor público de carrera que resulte afectado quedará sujeto al procedimiento ordinario de ingreso, e incorporará sus datos al registro de reingreso en el orden de la fecha de su separación, a fin de que pueda reincorporarse con prioridad al servicio público, en caso de que surja la vacante y pase satisfactoriamente las pruebas respectivas.

Artículo 131. En base al programa de reducción de fuerza, los servidores públicos de carrera administrativa que sean cesados del servicio público tendrán derecho a una indemnización no menor del equivalente a cuatro (4) meses ni mayor de diez y ocho (18) meses de su salario compuesto en atención a su antigüedad y a la situación financiera del Estado. La Dirección General de Carrera Administrativa elaborará el reglamento relativo a esta materia.

Artículo 132. Los servidores públicos de carrera administrativa se regirán por las regulaciones que para los efectos de jubilación e invalidez estén estipulados en la Ley de la Caja de Seguro Social o en leyes especiales.

Capítulo X

Reintegro

de los Servidores Públicos de Carrera Administrativa

Artículo 133. Reintegro es la acción de personal por medio de la cual la autoridad nominadora, por propia iniciativa o en cumplimiento de orden proveniente de autoridad competente, devuelve a un ciudadano su calidad de servidor público, siempre que éste haya sido privado previamente de la misma en forma permanente por efecto de la acción de destitución, o en forma temporal por efecto de la acción de separación del cargo.

Artículo 134. El servidor público reintegrado tendrá derecho a los salarios dejados de percibir desde su separación del cargo o desde su destitución y hasta el momento en que se haga efectivo su reintegro, y deberá ocupar el mismo cargo salvo que éste acepte otro análogo en jerarquía, funciones y remuneración.

TITULO VI

DERECHOS, DEBERES, PROHIBICIONES

Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Capítulo I

Derechos

Artículo 135. Los servidores públicos en general tendrán derecho

a:

1. Ejercer las funciones atribuidas a su cargo;
2. Tomar o disfrutar del descanso anual remunerado y vacaciones proporcionales;
3. Optar por licencias sin sueldo y especiales;
4. Recibir remuneración;
5. Percibir compensación por jornadas extraordinarias;
6. Recibir indemnización por reducción de fuerza, accidente de trabajo, o enfermedades profesionales;
7. Gozar de los beneficios, prestaciones y bonificaciones generales establecidos por la Constitución, las leyes y los

- reglamentos, y otros que decreta el gobierno;
8. Participar en el programa de bonificaciones especiales, en caso de creación de inventos o metodologías que produzcan ahorros o mejoras en los servicios públicos;
 9. Gozar de confidencialidad en las denuncias relativas al incumplimiento del régimen disciplinario por parte de terceros;
 10. Solicitar y obtener resultados de informes, exámenes y demás datos personales en poder de la Dirección General de Carrera Administrativa o de la institución en la que labora, y de los resultados generales de las evaluaciones de los recursos humanos del Estado o de alguna de sus dependencias;
 11. Recurrir las decisiones de las autoridades administrativas;
 12. Conocer y obtener sus evaluaciones periódicas;
 13. Negociar colectivamente los conflictos y aquellos elementos del régimen de los servidores públicos que no se prohíban expresamente por ley;
 14. Gozar de la jubilación;
 15. Capacitarse y/o adiestrarse;
 16. Trabajar en ambiente seguro, higiénico y adecuado;
 17. Trabajar con equipo y maquinaria en buenas condiciones físicas y mecánicas;
 18. Contar con implementos adecuados que garanticen su protección, salud y seguridad de acuerdo con la naturaleza de su trabajo, y sin que ello conlleve costo alguno para el servidor público;
 19. Hacer las recomendaciones válidas para el mejoramiento del servicio, seguridad, salud y el mantenimiento de la buena imagen de la administración pública, en todo momento y en especial en caso de conflictos;
 20. Gozar de los demás derechos establecidos en la presente Ley y en sus reglamentos;

1. Ejercer el derecho a la vida, de acuerdo con lo que establece esta ley.
- Los servidores públicos en general ejercerán sus derechos de acuerdo con la presente ley y sus reglamentos.

Artículo 136. Los servidores públicos de carrera administrativa tienen, además, los siguientes derechos, que se ejercerán igualmente de acuerdo con la presente ley y sus reglamentos:

1. Estabilidad en su cargo.
2. Ascensos y traslados.
3. Participación en programas de rehabilitación o readaptación en caso de consumo de drogas ilícitas o de abuso potencial, o de alcohol.
4. Beneficiación por antigüedad.
5. Optar por licencias con sueldos.
6. Integración en asociaciones para la promoción y dignificación del servidor público.

Capítulo II

Deberes y Obligaciones

Artículo 137. Los servidores públicos en general tienen los siguientes deberes y obligaciones:

1. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honestad, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado;
2. Desempeñarse con conciencia cívica, honestidad y sentido de la misión social que debe cumplir como tal;
3. Asistir puntualmente al puesto de trabajo en condiciones psíquicas y físicas apropiadas para cumplir su labor;
4. Observar los principios morales y normas éticas, como

- parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones;
5. 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 los ciudadanos en general;
 6. Informar, de inmediato, cualquier accidente o daño a la salud que sobrevenga durante la ejecución del trabajo, o en relación a éste, así como los que puedan causar riesgo a la seguridad o salud;
 7. Evaluar a los subalternos con objetividad, atendiendo rigurosamente los parámetros establecidos;
 8. Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre y cuando no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y no atenten contra su honra y dignidad;
 9. Tratar con cortesía y amabilidad al público, superiores, compañeros y subalternos, empleando un vocabulario exento de expresiones despectivas o soeces;
 10. Notificar a las instancias correspondientes cualquier hecho comprobado que pueda desprestigiar, dañar o causar perjuicio a la administración pública;
 11. Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la Ley y los reglamentos.
 12. Cuidar, con la diligencia de un buen padre de familia, todos los bienes, útiles, materiales, herramientas, mobiliario y equipo confiados a su custodia, uso o administración;
 13. Garantizar la prestación de servicios mínimos, en los casos en que la Constitución y la Ley otorguen el derecho a huelga y ésta se dé.
 14. Resolver, dentro del término de treinta (30) días después de

- efectuada, la petición, consulta o queja hecha por cualquier ciudadano, siempre que ésta se presente por escrito, en forma respetuosa y el servidor público sea el competente para ello;
15. Guardar estricta reserva sobre la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general;
 16. Trabajar tiempo extraordinario cuando su superior lo solicite, cuando por siniestro ocurrido o riesgo inminente se encuentren en peligro la vida de las personas o la existencia misma del centro de trabajo;
 17. Salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo a los requisitos del cargo, asistir o mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria hasta que llegue su reemplazo o concluya la gestión bajo su responsabilidad;
 18. Informar a su superior para que lo declare impedido de la atención de un trámite administrativo que ataña a los familiares del servidor público, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
 19. Informar en el plazo oportuno en caso de que se participe de un supuesto de nepotismo sobreviniente, para que se tomen las medidas correctivas;
 20. Cumplir las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Capítulo III

Prohibiciones

Artículo 138. Se prohíbe a los servidores públicos lo siguiente:

1. La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos aun a pretexto de que son voluntarias;

2. Exigir la afiliación o renuncia a un determinado partido para poder optar a un puesto público o poder permanecer en el mismo;
3. Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como la fijación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos a puestos de elección popular o partidos políticos, en las oficinas, dependencias y edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos o partidos dentro de los edificios públicos;
4. Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza, utilizar con este fin vehículos o cualesquiera otros recursos del Estado; o impedir la asistencia de los servidores públicos a este tipo de actos fuera de horas laborales;
5. Favorecer, impedir o influir, de cualquier forma, en la afiliación o desafiliación de las asociaciones de servidores públicos;
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo;
7. Recibir pago o favores de particulares, como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo;
8. Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que pretendan celebrar contratos con la Nación, o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas;
9. Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o libar en horas de trabajo;
10. Consumir drogas ilícitas o de abuso potencial;
11. Abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada y sin

previo aviso al superior inmediato;

12. Atentar de palabra o de hecho, contra la dignidad de los superiores, subalternos o compañeros;
13. Incurrir en nepotismo;
14. Incurrir en acoso sexual;
15. Apropiarse ilegítimamente de materiales, equipo o valores de propiedad del Estado;
16. Establecer fueros o privilegios personales o discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas;
17. Realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales;
18. Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas;
19. Cobrar salario sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las excepciones contempladas en esta Ley.

TITULO VII

DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Capítulo I

Normas Generales del Régimen Disciplinario

Artículo 139. Sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o civil proveniente del hecho cometido, el servidor público estará sujeto al régimen disciplinario establecido en la Ley y en los reglamentos especiales. La violación de las normas de carácter disciplinario acarreará la aplicación de las sanciones correspondientes de modo progresivo, siempre y cuando la gravedad de la falta lo permita.

Artículo 140. Todo usuario de los servicios públicos puede

denunciar, ante los superiores jerárquicos respectivos, la violación de las normas disciplinarias por parte de servidores públicos.

Artículo 141. La comisión de faltas administrativas acarreará sanciones disciplinarias, y de las sanciones que se le apliquen quedará constancia en el expediente del servidor público. Estas sanciones son:

1. Amonestación verbal
2. Amonestación escrita
3. Suspensión
4. Destitución.

Artículo 142. Las amonestaciones y las suspensiones deberán ser aplicadas por el superior inmediato del servidor público y admiten, por la vía gubernativa, el recurso de reconsideración.

Artículo 143. Las suspensiones no podrán ser más de tres en el término de un año, ni sumar más de diez (10) días hábiles durante el mismo período.

La aplicación de las suspensiones será progresiva, de forma que consistirán subsecuentemente de dos (2), tres (3) y cinco (5) días hábiles.

Artículo 144. El tiempo no trabajado por razón de una sanción disciplinaria, no dará derecho a la parte del salario correspondiente.

Artículo 145. La persecución de las faltas administrativas prescribe a los sesenta (60) días de entrar el superior jerárquico inmediato del servidor público en conocimiento de la comisión de los actos señalados como causales de destitución directa, y treinta

(30) días después en el caso de otras conductas. Las sanciones deben ser ejecutadas, a más tardar, tres (3) meses después del fallo final que las impone o confirma.

Artículo 146. Los servidores públicos sometidos a investigación judicial o administrativa pueden ser objeto de separación de sus cargos, en virtud de mandamiento de autoridad judicial competente; o de la autoridad nominadora, en caso de procesos disciplinarios.

Artículo 147. La autoridad nominadora podrá también aplicar la separación del cargo a los servidores públicos como una medida de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, cuando ello sea necesario. Este tipo de separación no afectará la remuneración del servidor público; pero la autoridad nominadora tendrá un plazo máximo de quince (15) días hábiles para tomar las provisiones necesarias con el objeto de eliminar la causa que originó la medida.

Artículo 148. La autoridad respectiva tiene la obligación de comunicar con prontitud, a la Dirección General de Carrera Administrativa, toda suspensión que se produzca, para efectos de registro.

Artículo 149. Ningún puesto público, ocupado por un servidor público de carrera administrativa separado del cargo, podrá ser ocupado en forma permanente, hasta tanto se resuelvan en forma definitiva los recursos legales que se interpongan.

Capítulo II

La Destitución

Artículo 150. La destitución sólo puede ser aplicada por la

respectiva autoridad nominadora.

Artículo 151. Debe recurrirse a la destitución cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario, o de los recursos de orientación y capacitación, según los casos. Son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en esta ley.

Artículo 152. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo anterior, las siguientes conductas admiten destitución directa:

1. La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos aun a pretexto de que son voluntarias;
2. Exigir la afiliación o renuncia a un determinado partido para poder optar a un puesto público o poder permanecer en el mismo;
3. Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como la fijación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos o partidos políticos en las oficinas, dependencias y edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos o partidos dentro de los edificios públicos, por parte de los servidores públicos, salvo lo que en sus despachos o curules identifica a la representación política del funcionario electo popularmente;
4. Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza, o utilizar con este fin vehículos o cualesquiera otros recursos del Estado; o impedir la asistencia de los servidores públicos a este tipo de actos fuera de horas laborales;
5. Favorecer, impedir o influir, de cualquier forma, en la

- afiliación o desafiliación de las asociaciones de servidores públicos;
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo;
 7. Recibir pago indebido por parte de particulares, como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo;
 8. Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que pretendan celebrar contratos con la Nación, o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas de las mismas;
 9. Incurrir en nepotismo;
 10. Incurrir en acoso sexual;
 11. Apropiarse ilegítimamente de materiales, equipo o valores de propiedad del Estado;
 12. No guardar rigurosa reserva de la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general;
 13. No asistir o no mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria hasta que llegue su reemplazo, o concluya la gestión bajo su responsabilidad, salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo a los requisitos del cargo;
 14. Realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales;
 15. Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas;

16.. Obtener en dos (2) evaluaciones ordinarias consecutivas un puntaje no satisfactorio.

Artículo 153. Siempre que ocurran hechos que puedan producir la destitución directa del servidor público, 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 servidor público la oportunidad de defensa y se le permitirá estar acompañado por un asesor de su libre elección.

Artículo 154. Concluida la investigación, la Oficina Institucional de Recursos Humanos y el superior jerárquico presentarán un informe a la autoridad nominadora, en el que expresarán sus recomendaciones.

Para fallar, la autoridad nominadora tendrá un plazo de hasta treinta (30) días a partir de la presentación de los cargos ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos. Si la autoridad nominadora estimare probada la causal y la responsabilidad del servidor público, de acuerdo a los informes a ella presentados, y a su mejor saber y entender, ordenará la destitución del mismo o alguna otra sanción disciplinaria que estime conveniente.

La decisión de la autoridad nominadora le será notificada personalmente al servidor público y surtirá efectos inmediatos.

Artículo 155. El documento que señale o certifique la acción de destitución, debe incluir la causal de hecho y de derecho por la cual se ha procedido a la destitución y los recursos legales que le asisten al servidor público destituido.

Artículo 156. El incumplimiento del procedimiento de destitución

originará la nulidad de lo actuado.

Las imperfecciones formales del documento mediante el cual se destituye a un servidor público impedirá que pueda tener efecto, hasta tanto dichas imperfecciones sean corregidas.

Artículo 157. La autoridad respectiva tiene la obligación de comunicar con prontitud, a la Dirección General de Carrera Administrativa, toda destitución que se produzca, para efecto de registro.

Artículo 158. Ningún puesto público ocupado por un servidor público de carrera administrativa destituido podrá ser ocupado en forma permanente, hasta tanto se resuelvan en forma definitiva los recursos legales que se interpongan.

Capítulo III

La Apelación de las Destituciones

Artículo 159. Los servidores públicos de carrera administrativa cuentan con el plazo de ocho (8) días hábiles contados a partir de la notificación de la destitución, para hacer uso del recurso de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación.

Artículo 160. La Junta de Apelación y Conciliación cuenta con un período de hasta tres (3) meses improrrogables, para dictar su decisión en los casos sometidos a su solución. En caso de no haber resultado en el término descrito, se considerará resuelta la petición en favor del apelante.

Artículo 161. Las consultas sometidas a opinión de la Junta de Apelación y Conciliación serán resueltas en un término no mayor de dos (2) meses.

Artículo 162. Las resoluciones de la Junta de Apelación y Conciliación serán motivadas. Su trámite se hará por la vía más expedita posible y con atención a la letra y al espíritu de la presente Ley.

Las decisiones de la Junta de Apelación y Conciliación serán tomadas por la mayoría de los miembros.

Artículo 163. Siempre que se dicte un fallo en favor de un servidor público destituido, se condenará en costas al Estado, las cuales se cargarán al presupuesto de la institución donde labora.

Artículo 164. Incurrirá en desacato y consecuentemente en responsabilidad penal, toda persona que no cumpla con el mandato contenido en las resoluciones ejecutoriadas de la Junta de Apelación y Conciliación.

Capítulo IV

Control del Uso y Abuso de Drogas

Artículo 165. Todo servidor público debe someterse, sin previo aviso, a exámenes de laboratorio para detectar drogas ilícitas o de abuso potencial, por requerimiento de las autoridades administrativas, en la forma y circunstancias que señala esta Ley.

Artículo 166. El servidor público debe someterse a exámenes de laboratorio, en los siguientes casos:

1. Al estar en período de prueba;
2. Al corresponderle en caso de sorteo;
3. A solicitud del superior jerárquico inmediato;
4. A petición del servidor público que alegue consumir drogas ilícitas o de abuso potencial.

Artículo 167. El examen será ordenado por las siguientes autoridades:

1. Por la Dirección General de Carrera Administrativa, en caso de los servidores públicos en período de prueba.
2. Por la autoridad nominadora del servidor público, en los casos en que se haga una pesquisa al azar. La pesquisa requerirá de un sorteo previo; y los servidores públicos a quienes corresponda por azar deberán someterse al examen de laboratorio.
3. Por el superior inmediato de un servidor público individualizado, previa aprobación del superior de ambos, en virtud de indicios, tales como el ausentismo, la repetición de errores o accidentes de trabajo, que sugieran o hagan sospechar la existencia del consumo de drogas ilícitas o de abuso potencial. En éste último concepto, no podrán ordenarse más de dos exámenes anuales del mismo servidor público.
4. Por el superior inmediato de un servidor público de carrera administrativa que afirme que consume drogas ilícitas o de abuso potencial, y que solicite que se le realice una prueba de laboratorio para su detección. Igualmente, el superior podrá ordenar otras pruebas médicas, por solicitud del servidor público de carrera administrativa, para acreditar la condición de adicto.

Artículo 168. Los exámenes los realizarán los laboratorios que se ganen dicho derecho por concurso de precios o licitación pública, mantengan normas de control de calidad y utilicen métodos técnicamente reconocidos.

Artículo 169. La forma como se recogerá, se transportará y se entregará la prueba, será detallada en el reglamento respectivo así como en los instrumentos de contratación administrativa utilizados

por el Estado en su relación con los laboratorios.

Artículo 170. Si el examen resulta positivo y el afectado acepta haber consumido drogas ilícitas o de abuso potencial, no será necesario repetir ni confirmar el examen.

Artículo 171. En caso de duda razonable, de negación o de reclamo por parte del afectado, se podrá optar por:

1. Repetir el examen con la misma muestra y utilizando el mismo método.
2. Repetir el examen con el mismo espécimen, que se debe haber guardado congelado, utilizando otra prueba que sea comparable en especificidad y en sensibilidad a la anterior, pero con diferente metodología.
3. Realizar una prueba confirmatoria de mayor sensibilidad y especificidad, tal como la espectrometría de masa, cromatografía de gas u otra que demuestre ser superior.

Artículo 172. Si el examen confirmatorio resulta positivo, se hará lo siguiente:

1. Si se trata de un servidor público en período de prueba, será destituido y se le recomendará terapia de rehabilitación o de reeducación.
2. Si se trata de un servidor público de carrera administrativa, se procederá como sigue, si es la primera vez:
 - a. Será relevado temporalmente de ejercer funciones sensitivas y, siempre que se someta a rehabilitación o reeducación, mantendrá su puesto.
 - b. Será trasladado mientras dure su rehabilitación o reeducación.
 - c. De acuerdo a recomendaciones médicas, se le concederá el subsidio de enfermedad correspondiente a través de la

Caja de Seguro Social (CSS), y se le enviará a rehabilitación o reeducación.

3. Si se trata de un servidor público de carrera administrativa reincidente o que incumpla con el programa de rehabilitación, será destituido y se le recomendará terapia de rehabilitación o reeducación.

Artículo 173. El Estado estimulará la creación y apoyará el funcionamiento de Organizaciones No Gubernamentales que ayuden a la rehabilitación o reeducación de estos servidores públicos.

TITULO VIII

LAS ASOCIACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS

Y LA

SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS COLECTIVOS

Capítulo I

Las Asociaciones de Servidores Públicos

Artículo 174. Los servidores públicos incorporados a la carrera administrativa podrán crear o afiliarse a asociaciones de servidores públicos de carácter sociocultural y económico, de su respectiva institución, que tengan el fin de promover el estudio, capacitación, mejoramiento y protección de sus afiliados y asesorarlos sobre asuntos ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa y ante la Dirección General de esta entidad.

No podrá haber más de una asociación en una institución.

El nombre de la asociación de servidores públicos de carrera administrativa debe identificar la institución a la que representa o que pertenece.

La afiliación y desafiliación a las referidas asociaciones, será reglamentada por la Dirección General de Carrera Adminis-

trativa, para garantizar su voluntariedad y autenticidad.

Artículo 175. Las asociaciones de servidores públicos serán reconocidas por el Ejecutivo a través del Ministerio de Gobierno y Justicia, con la opinión de la Dirección General de Carrera Administrativa mediante resolución sustentada y previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, o treinta (30) días después de presentada la solicitud sin que haya sido resuelta por el Ministerio. Tendrán personería jurídica una vez inscritas en la Sección de Asociaciones de Servidores Públicos del Registro Público, y tendrán los derechos y limitaciones de las demás asociaciones sin fines de lucro.

Artículo 176. Las asociaciones de servidores públicos podrán agruparse en federaciones de asociaciones de servidores públicos por clase o sector de actividad; y éstas, a su vez, en confederaciones.

Artículo 177. Cincuenta (50) o más servidores públicos de carrera administrativa de una institución donde no exista asociación, podrán solicitar al Ministerio de Gobierno y Justicia la autorización para inscribir una asociación de servidores públicos.

Igualmente, tres (3) o más asociaciones podrán constituir una federación de asociaciones de servidores públicos.

Artículo 178. Las asociaciones de servidores públicos deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Presentar solicitud formal a la Dirección General de Carrera Administrativa firmada por el Presidente Provisional de la Asociación, que debe escogerse en asamblea por los miembros fundadores.
2. La solicitud debe contener claramente:

- a. El nombre de la asociación, que identificará la institución;
 - b. El objeto y los fines de la asociación, los que no pueden estar en contraposición a la Ley de la Carrera Administrativa;
 - c. El nombre de los fundadores identificados con el número de su cédula de identidad personal y el cargo que ocupan dentro de la institución y que, en todo caso, no podrán ser menos de cincuenta (50);
 - d. Nombre y cargo de los dignatarios provisionales del Comité Ejecutivo;
 - e. Certificación que acredite la condición de servidores públicos de carrera administrativa de las personas contempladas en los literales c y d;
3. La solicitud debe estar acompañada de una copia autenticada del acta constitutiva firmada por todos los participantes, con su respectivo número de cédula de identidad personal y su nombre completo claramente legible. También han de presentarse los estatutos aprobados y el acta de la sesión o sesiones en que estos documentos se aprobaron, lo que deben llevar la firma de los asistentes a la(s) reunión(es). Además debe contener el domicilio y representación legal de la asociación. Las asociaciones podrán tener capítulos provinciales o comarcales compuestos por no menos de treinta (30) miembros de la respectiva institución, pero no más de un capítulo por provincia.

Artículo 179. Tratándose de una federación de asociaciones de servidores públicos del respectivo sector, el acta constitutiva llevará la firma de los representantes legales, debidamente autorizados por cada una de las asociaciones que la constituyen. Se incluirá copia autenticada de las actas aprobadas por las dos terceras partes de los miembros activos de cada una de ellas, las

que deben adjuntarse con los demás documentos requeridos.

El acta constitutiva y los estatutos deben expresar el domicilio, el nombre de la federación que se constituye, el nombre y domicilio de cada una de las asociaciones que la integran y el nombre y número de cédula de cada una de las personas que componen el Comité Ejecutivo, el número de delegados y forma de convocarlos y los demás requisitos exigidos a las asociaciones.

Toda esta documentación se presentará por triplicado. Un ejemplar se devolverá a los interesados con certificación del día y hora en que se presentaron los documentos. Los otros dos, son para uso de la oficina en que se tramite la autorización, reconocimiento e inscripción de la asociación o federación, para sus trámites.

Capítulo II

La Solución de los Conflictos Colectivos

Artículo 180. Los conflictos colectivos que surjan como consecuencia de la relación de servicio establecido en la presente Ley, deben ser solucionados, en primera instancia, en la institución donde se originen, entre la Junta Directiva de la Asociación de Empleados de la institución y las autoridades administrativas respectivas, en un plazo de diez (10) días a partir de presentada formalmente la solicitud para el caso.

Artículo 181. En caso de que no puedan solucionarse internamente los conflictos colectivos, se procederá así:

1. La asociación de servidores públicos presentará su petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación, la cual se pronunciará al respecto en un término de diez (10) días, con prórroga de hasta diez (10) días en dos (2) ocasiones como máximo, por solicitud de cualquiera de las partes.

2. Si agotado el término anterior no se resuelve el conflicto, se someterá el asunto a arbitraje, el cual podrá ser solicitado por la Junta de Apelación y Conciliación, la autoridad nominadora de la institución correspondiente, o el representante legal o autorizado de la asociación de los servidores públicos que haya planteado la petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación.

Artículo 182. El Tribunal de Arbitraje estará formado por tres personas, así: uno, escogido por la institución correspondiente; otro, por la asociación de servidores públicos, y el tercero, escogido por los dos miembros anteriores.

Artículo 183. El fallo del Tribunal de Arbitraje será final, definitivo y obligatorio para todas las partes.

El desacato producirá los siguientes resultados:

1. Si el desacato se produce por parte de los servidores públicos, la autoridad nominadora de la institución respectiva aplicará las medidas disciplinarias convenientes, señaladas en la ley, a los reuientes a acatar el fallo arbitral.
2. Si el desacato se produce por parte de la institución correspondiente, la asociación de los servidores públicos, entre otras medidas podrá decretar la huelga en dicha institución, atendiendo las limitaciones que establece la ley.

Artículo 184. Dentro de los dos días siguientes de someterse el asunto a arbitraje, las partes designarán a sus representantes en el Tribunal de Arbitraje. Si una de las partes no designase a su representante en el término señalado, la Dirección General de la Carrera Administrativa lo designará. Si ambos representantes, dentro de los dos (2) días siguientes, no se pusieren de acuerdo en la designación del tercer miembro, éste será nombrado por el

Director General de Carrera Administrativa en consulta con la Junta Técnica, para lo cual tendrá un plazo de cinco (5) días.

Artículo 185. Deben prestarse servicios mínimos en las entidades públicas amparadas por esta ley donde se declare la huelga legal. Para la prestación de los servicios públicos, debe mantenerse, en las unidades administrativas correspondientes, no menos del 25 % del personal que labora normalmente. Cuando se trate de entidades que presten servicio público esenciales, tales como servicio de suministro de alimentos, transporte, correos y telégrafos, registro civil y público, de suministro de agua, electricidad, telecomunicaciones; así como las entidades de recaudación de ingresos públicos de cualquier naturaleza, ya sean de recaudación nacionales o municipales; las de control de navegación aérea y bomberos, garantizarán el 50 % del personal que labora normalmente en ellas, salvo que las leyes especiales establezcan otra medida.

Artículo 186. No pueden ser miembros del Tribunal de Arbitraje los que tienen impedimentos legales o los que, directa o indirectamente, hayan intervenido en representación de las partes ante la Junta de Apelación y Conciliación.

Artículo 187. Los árbitros deben poseer conocimientos y experiencia en asuntos económicos, sociolaborales o del área objeto del arbitraje.

Artículo 188. El Tribunal de Arbitraje actuará, sin sujeción a formalidades legales procedimentales, en la recepción de las propuestas de las partes, o de las que considere necesarias para la justificación de los hechos.

Artículo 189. El Tribunal de Arbitraje tiene facultad para

efectuar las investigaciones a fin de esclarecer las cuestiones planteadas y solicitar la colaboración o asistencia de cualquier autoridad o servidor público.

Artículo 190. El Tribunal de Arbitraje funcionará con la asistencia necesaria e indispensable de todos sus miembros. En lo que se refiere al procedimiento, eliminará las formas solemnes, lo simplificará para garantizar la igualdad de las partes y el derecho de su defensa.

Artículo 191. Designado el tercer miembro, el Tribunal de Arbitraje señalará fecha y hora para oír a las partes, recibir y practicar las pruebas que estime conveniente.

Artículo 192. Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la última audiencia con las partes, el Tribunal de Arbitraje está obligado a dictar el fallo. Éste será firmado por la totalidad de los miembros del Tribunal y deberá ser motivado, sin perjuicio del derecho de salvamento de voto por cualquiera de ellos.

Artículo 193. El integrante del Tribunal de Arbitraje que rehúse firmar el fallo, expirado el término prescrito en esta Ley, incurrirá en desacato y será sancionado con pena de cien (100) días multa.

Artículo 194. Tres días después de vencerse el plazo para resolver, si un integrante del Tribunal no ha firmado el fallo, podrá designarse nuevo árbitro en reemplazo del remiso. Su sustitución se hará de acuerdo con los procedimientos previstos para cada miembro del Tribunal, y en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles luego de hecha la denuncia. Reconstituido el Tribunal de Arbitraje, éste deberá fallar en un plazo de cinco (5) días

hábiles

Artículo 195. Desde el planteamiento del conflicto colectivo ante la autoridad nominadora hasta el fallo del Tribunal de Arbitraje, los servidores públicos de carrera administrativa involucrados en el mismo sólo podrán ser destituidos con la aprobación previa de la Junta de Apelación y Conciliación.

TITULO X

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 196. El Estado proveerá los recursos necesarios y tomará las medidas pertinentes para la organización de la Dirección General de Carrera Administrativa; de sus respectivas Direcciones, así como para el fortalecimiento de las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos.

Artículo 197. Esta Ley deroga en todas sus partes el Decreto de Gabinete No.1 de 26 de diciembre de 1989, el Decreto de Gabinete No.20 de 1 de febrero de 1990, el Decreto de Gabinete No.48 de 20 de febrero de 1990 y todas aquellas normas que le sean contrarias.

TITULO XI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 198. La incorporación de los diversos niveles funcionales e instituciones de la administración pública a la carrera administrativa, será progresiva, y se hará mediante acuerdo del Consejo de Gabinete y en atención al presente cronograma:

Dentro de los primeros tres (3) meses luego de promulgarse esta Ley, debe constituirse la primera Junta Técnica.

Dentro de los siguientes seis (6) meses debe haberse nombrado

al Director y Subdirector Generales, debe haberse integrado la Dirección General de Carrera Administrativa y la nueva Junta Técnica y deben haberse aprobado los reglamentos técnicos.

Dentro de los siguientes seis (6) meses, debe haberse elaborado el presupuesto de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Dentro de los siguientes tres (3) meses, debe haberse aprobado el manual de clasificación de puestos y presentado el Anteproyecto de Ley General de Sueldos, al Consejo de Gabinete.

Dentro de los siguientes tres (3) meses, debe haberse incorporado el nivel jerárquico cuatro (4) de puestos de todas las entidades que abarca la carrera administrativa.

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), el Ministerio de Comercio e Industria (MICI) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIRREE).

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social (MITRABS), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), y el Ministerio de Hacienda y Tesoro (MIT).

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Ministerio de Vivienda (MIVI), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Gobierno y Justicia (MGJ) y el Ministerio de la Presidencia (MP).

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, las entidades del Sector Público Financiero.

Dentro de los siguientes seis (6) meses tienen que haberse incorporado al sistema de carrera administrativa, las entidades descentralizadas.

Toda nueva entidad estatal que se cree o que sea el producto de la fusión o reestructuración de otras entidades deberá estructurarse dentro del sistema de carrera administrativa.

La Dirección General de Carrera Administrativa, podrá incorporar al sistema de carrera administrativa a las entidades que lo soliciten, antes de los períodos establecidos en la ley si lo considera conveniente.

Los municipios podrán en cualquier momento incorporar sus sistemas de recursos humanos al régimen de carrera administrativa si así lo solicitan a la Dirección General de Carrera Administrativa previo acuerdo de los respectivos Consejos Municipales.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 8 días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

**PRESIDENTE,
ARTURO VALLARINO**

**SECRETARIO GENERAL
RUBEN AROSEMENA VALDES**

**ORGANO EJECUTIVO NACIONAL - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA,
PANAMA, REPUBLICA DE PANAMA, 20 DE JUNIO DE 1994.**

GUILLERMO FORD BOYD
Encargado de la Presidencia de la República

IVONNE YOUNG
Ministra de la Presidencia

**Charter of the
Labor-Management Partnership Council**

(Carta de la Asociación de Colaboración Obrero-Patronal)

CHARTER

LABOR-MANAGEMENT PARTNERSHIP COUNCIL



PANAMA CANAL COMMISSION

October 21, 1994

**PANAMA CANAL COMMISSION
LABOR-MANAGEMENT PARTNERSHIP COUNCIL**

CHARTER

Preamble: Government can be revitalized if the adversarial relationship that dominates federal union-management interaction is transformed into a partnership for reinvention and change. An organization in which partnership is nurtured on the basis of trust and cooperation will work better and cost less.

Basis: A Panama Canal Commission Labor-Management Partnership Council is herewith established by the Panama Canal Commission and the Union signatories to this Charter pursuant to Section 2 of Executive Order 12871, of October 1, 1993, Labor-Management Partnerships, ... as amended by Executive Order 12983 of December 21, 1995....

Purpose: This Partnership Council provides the principal forum for labor and management to work together in furtherance of the common interest of converting the National Performance Review objectives of "creating a government that works better and costs less" into a reality for the Panama Canal Commission: A Canal organization that is more efficient, effective and

provides the best possible service to its customers. Within this context, the Council also provides a means of improving job satisfaction, morale and working conditions of Commission employees.

Commitment: The partners commit fully to transforming the existing labor-management relationship into a partnership for reinvention and change. To succeed, there must be fundamental changes in attitude and behavior. The partners are committed to achieve these changes by, among other things, building trust and respect for one another; respecting each other's interests, integrity and motivation; being open to consideration of each other's perspectives and ideas on how to deal with issues; promoting at all levels direct dealing with one another; and sharing information required to make informed decisions.

Authority: The Council is fully empowered to make recommendations to the decision-makers who have final authority for decisions affecting the employees of the Panama Canal Commission. The Council will use an "interest-based" approach to reach consensus using a "Good Government Standard" on the issues it considers. Given the purpose of the Council, the level of its members and the "interest-based" method it employs to fashion

recommendations, there is a high expectation that the decision-makers will give positive consideration to the Council's recommendations.

The Council will evaluate options considering at all times the legitimate interests of the partners. The Council will also evaluate options using the criteria that comprise the "Good Government Standard", as relevant, which are: increase quality and productivity, enhance customer service, enhance mission accomplishment, enhance operational efficiency, enhance quality of work life, empower employees, and enhance organizational performance.

The Council will practice and advocate pre-decisional involvement, which is defined as employee input into decisions that affect them prior to a final decision being made. Employee input will be achieved through their elected union representatives.

Bargaining Over Permissive Subjects of Bargaining (5 U.S.C. 7106(b)(1)):

In situations where prior to Executive Order 12871 management was required to negotiate only the impact and implementation of a management decision concerning a permissive subject of bargaining (i.e., the numbers, types, and grades of employees or positions assigned to any organization subdivision, work project, or tour of duty, or on the technology, methods, and means of

performing work), now under Executive Order 12871 the substance is negotiable as well. In recognition of this substantial change, ...parties engaged in mid-term bargaining may agree to... use the "interest-based" approach and the "Good Government Standard" to negotiate and reach consensus over these permissive subjects.

Term Bargaining: The Council ...may by consensus advocate... the use of the "interest-based" approach and the "Good Government Standard" in negotiating and renegotiating provision(s) of a collective bargaining agreement ...mutually identified....

Alternative Dispute Resolution (ADR): The Council advocates that before either party invokes the statutory procedures (that is, those of the Federal Mediation and Conciliation Service, the Federal Service Impasses Panel, or the Federal Labor Relations Authority) they give serious consideration to an alternative dispute resolution process to assist them in reaching consensus and agreement.

Asterisks (***) denote amendments approved at the May 14, 1996 Partnership Council meeting

Statutory Rights: By entering into the "interest-based" approach and the "Good Government Standard" in negotiating, neither Management nor the Unions waive any statutory rights.

Function: We, as Partners, agree that the primary function of the Partnership Council is to:

1. Promote a philosophy of participation, sharing, trust and mutual respect.

2. Promote the mission of the Panama Canal Commission which is to ensure the safe and efficient operation of the Canal; take all appropriate steps to have a smooth transition to Panamanian control of the Canal on December 31, 1999; continue to maintain and improve the waterway to assure its value to Panama as well as to maritime and trade interests of the world shipping community well into the next century; and encourage personnel practices which will foster a high level of morale within the Canal organization.

3. Promote personnel practices which will continue to attract and retain

a highly skilled and a highly motivated work force within the Canal organization.

4. Recognize and promote that all Panama Canal Commission employees are a valuable asset to the accomplishment of the mission.

5. Promote involvement of the Partners in the process for the effective and efficient transition leading towards the turnover of the Canal.

6. Develop processes to work together by sharing ideas and information to informally resolve problems.

7. Foster and encourage greater communication amongst employees, management and unions at all levels.

8. Make a special effort, as Partners, to gather and share information about matters affecting the Panama Canal Commission, its employees and customers.

9. Review and address, as Partners, multi-Bureau issues and other

issues having a general impact on employees within a Bureau or subdivision of it.

10. Review and address, as Partners, issues that affect conditions of employment which arise from forces external to the Panama Canal Commission.

11. Promote joint training opportunities for employees, managers and union representatives on partnering skills, such as interest-based problem solving and alternate dispute resolution.

12. Develop and use alternative dispute resolution mechanisms to resolve disputes at the lowest level.

13. Foster a positive interrelationship between the Partnership Council and pre-existing labor-management committees/groups.

14. Evaluate the effectiveness and accomplishments of the Partnership Council and its activities on a quarterly basis.

Communication: The purpose of communication is to:

1. Let employees, unions, and management know of activities and changes affecting them.
2. Improve relationships among all management (including decision-makers), unions and employees.
3. Encourage input from everybody.
4. Seek cooperation and support at all levels.
5. Ensure success.
6. Promote a clear understanding of issues and interests.

The Council will determine the appropriate methods and time frames for communication.

Structure: The Council will be composed of not more than 14 members, an equal number of which is available for designation by management and labor.

1. Level - The Partners agree to designate high level officials as their Council representatives.

° Management's standing members will consist of the Deputy Directors of the Operating Bureaus; [...] the Director of the Industrial Relations Office;... and a representative involved in transition matters....

° Labor will pick its standing members who will normally consist of representatives of each of the six labor organizations.

2. Other Attendees - Any of the partners may invite observers upon prior notice to the Chair. Subject matter experts may be invited by the Council to address issues on the agenda. The Council may also invite guests.

3. Chair - The Council will by consensus elect a chairperson who will serve for a period of ~~***six***~~ months. The Chair will thereafter alternate between labor and management for periods of ~~***six***~~ months.

Astisks(***) denote amendments approved by DA on July 9, 1996.

Pound signs (###) denote amendments approved at the May 14, 1996 Partnership Council meeting

4. Process - Consistent with the findings of the National Performance Review, all Council recommendations will be reached by consensus. Recommendations, which must meet a standard that promotes the objectives of the National Performance Review, will be documented in writing and forwarded to an appropriate official for action.

Recommendations that are not acted upon, will be returned to the Council with an explanation of the reasons. The Council may reconsider or table the matter. It is recognized that agreement may not be reached on every item considered, but the members agree to focus and build on their successes.

5. Schedule - The Council will meet once a month ...from ...0900... to 1500... hours on the second ...Thursday... of the month. When a scheduled meeting coincides with a holiday, the meeting will be held on the following ...Thursday... [...]. Additional meetings may be called when necessary.

6. Location - Meetings will ...normally... be held in the conference room of the Office of Industrial Relations, Building 632, Balboa Heights. If the conference room at Building 632 is not available ...or if the

Council should decide to meet elsewhere, ... the meeting will be held at... another available... facility as designated by the Council.

7. Agenda - Members may submit items for inclusion in the agenda, which will be prioritized by ...consensus.... An agenda will be provided by the Chair to each Council Member not later than ...the Monday... prior to the date of the next scheduled meeting.

8. Subcommittees - The Council may establish subcommittees for whatever purpose deemed appropriate.

9. Minutes - The Chair will be responsible for providing a written summary of the minutes of each Council meeting.

10. Relationship to collective bargaining agreements - Actions of the Council cannot be construed as amending or otherwise altering the terms of any of the collective bargaining agreements.

11. Executive Order Requirements - The Council advocates fulfillment of the explicit requirements for the head of each agency to (1) involve

employees and their union representatives as full partners with management representatives to identify problems and craft solutions to better serve the agency's customers and mission; (2) provide systematic training of appropriate agency employees (including line managers, first line supervisors, and union representatives who are Federal employees) in consensual methods of dispute resolution, such as alternative dispute resolution techniques and interest-based bargaining approaches; (3) negotiate over the subjects set forth in 5 U.S.C. 7106(b)(1), and instruct subordinate officials to do the same; and (4) evaluate progress and improvements in organizational performance resulting from labor-management partnerships.

12. Official Time - ...The Council subscribes to the principle that all standing members should be permitted to attend Council meetings on official time, but that genuine compelling operational needs take precedence over everything else....

(a) Council members representing labor who are Commission employees will be authorized a maximum of eight hours of official time to prepare for and attend each Council meeting provided they would otherwise be in a duty status and that they can be released from duty

without causing undue disruption to the work of their unit. Certain amounts of official time, as determined by the Council, will also be available on the same basis for labor representatives who serve on any Council subcommittees that may be established. Official time authorized herein will not be charged against any biweekly or other limitation on the total amount of official time that would otherwise be available to an individual union representative under the terms of a collective bargaining agreement.

...(b) Work shifts should be changed to accomodate members.

There is no requirement to change work schedules when meetings occur on a members scheduled non-work day. Where alternates would otherwise be assigned to the day shift on scheduled meeting dates, supervisors are urged to release them from duty to attend Council meetings on official time. In unusual circumstances where a member must attend a meeting on a scheduled non-work day, the member will be entitled to be compensated at straight time rates for the period of the meeting. Affected supervisors will be notified well in advance or Council meeting to facilitate work scheduling. ...

without causing undue disruption to the work of their unit. Certain amounts of official time, as determined by the Council, will also be available on the same basis for labor representatives who serve on any Council subcommittees that may be established. Official time authorized herein will not be charged against any biweekly or other limitation on the total amount of official time that would otherwise be available to an individual union representative under the terms of a collective bargaining agreement.

...(b) Work shifts should be changed to accomodate members.

There is no requirement to change work schedules when meetings occur on a members scheduled non-work day. Where alternates would otherwise be assigned to the day shift on scheduled meeting dates, supervisors are urged to release them from duty to attend Council meetings on official time. In unusual circumstances where a member must attend a meeting on a scheduled non-work day, the member will be entitled to be compensated at straight time rates for the period of the meeting. Affected supervisors will be notified well in advance of Council meeting to facilitate work scheduling. ...