



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 7 de abril de 2025
Nota C-083-25

Directora General:

Ref.: Aplicación del artículo 200 del Código de Trabajo en la relación laboral pública.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota No.DG-OAL-253-2025, recibida el día 25 de marzo de 2025, por cuyo conducto solicita "...opinión legal con relación a si es aplicable, en el ámbito de la relación laboral pública, el contenido del Artículo 200 del Código Laboral".

Inicia el estudio solicitado con la revisión del Estatuto Fundamental patrio, que en sus artículos 299 y 302, respectivamente consagra que "*Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado*"; y, que: "*Los deberes y derechos de los servidores públicos... serán determinados por la Ley*".

Se desprende, con meridiana claridad, de las normas constitucionales anotadas, lo siguiente:

1. El nombramiento, es el ejercicio de un cargo público o cumplimiento de una función pública, así sea en virtud de un encargo, debe estar precedido del nombramiento y toma de posesión¹.
2. La remuneración, incluye a los servidores públicos nombrados permanente o temporalmente, y a todo aquel que reciba pagos o salarios del Estado, como contraprestación por servicios prestados, en condiciones de dependencia económica o subordinación jurídica².
3. El concepto de Estado, es comprendido en sentido amplio, como organización y unidad jurídica³.

Licenciada
YAJAIRA E. PITTÍ A.
Directora General del
Instituto Nacional de Formación Profesional y
Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)
Ciudad

La reserva...

¹ Cfr. artículos 768, 771 y 772 del Código Administrativo.

² Cfr. Sentencia de 6 de agosto de 2014 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

³ Cfr. Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.

4. La reserva de ley, constituye los deberes y derechos que serán regulados, por conducto del ordenamiento jurídico.

De ello se advierte que la condición de servidor público surge por la acción de percibir, un pago regular por parte del Estado, por lo que sus derechos y obligaciones están determinados en la ley; lo cual conlleva al Texto Único⁴ de la Ley No.9 de 1994⁵, que se constituye como la norma común (*lex generalis*) de los servidores públicos, en lo concerniente a los derechos y deberes, y de conformidad con su artículo 5, interviene en forma supletoria "*en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales*".

El numeral 44 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, en concordancia con el concepto vertido en el artículo 299 de la Carta Magna, define como servidor público a toda persona que "*perciba remuneración del Estado*", sin distinguir si la calidad del puesto ocupado es permanente⁶ (*necesidad constante del servicio*) o temporal⁷ (*funciones en períodos de tres a doce meses*); por tanto, se entiende que la condición de servidor público surge de recibir un pago regular por parte del Estado.

Ahora bien, la clasificación expresamente recogida en el citado artículo 2, obedece a si el servidor público es de carrera administrativa, o no pertenece a ninguna carrera pública, incluyendo en este último apartado a los *servidores públicos eventuales*⁸, los cuales "*cumplen funciones en puestos públicos temporales*". En otros términos, son eventuales los servidores públicos que no están adscritos a la carrera pública y ejercen sus labores desde una posición temporal en la planilla de la entidad.

Lo anterior indica, que las individualizaciones (*permanentes, temporales, eventuales, entre otras*), brindadas en el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, se enmarcan en la estructura de personal y la necesidad del servicio, no así directamente con la descripción de las funciones a ejecutar.

Adicionalmente, el artículo 295 de la Ley de Presupuesto General del Estado para la vigencia 2025⁹, estipula que "*los servicios especiales comprenden los servicios prestados por profesionales, técnicos o personas naturales que no son empleados públicos, siempre que no se tengan cargos similares en la estructura de puestos de la entidad*". Dejando así sentado que aquellas personas contratadas por servicios profesionales no constituyen empleados públicos.

Por su parte...

⁴ Publicado en la Gaceta Oficial No.28729 de 11 de marzo de 2019.

⁵ Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

⁶ Cfr. numerales 36.1 y 37 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

⁷ Cfr. numerales 36.2 y 38 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

⁸ Cfr. numeral 53 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994.

⁹ Ley No.454 de 14 de noviembre de 2024, "Que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 2025". Publicada en la Gaceta Oficial No.30159-B de 14 de noviembre de 2024

Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia fechada 6 de agosto de 2014, se expresa con referencia a las calidades de contratista y de servidor público, en los siguientes términos: "...*un contrato público consiste en "un acuerdo de voluntades, celebrando conforme a Derecho, entre dos entidades estatales o un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular, sea persona natural o jurídica o consorcio o asociación accidental, nacional o extranjero, del cual surgen derechos y obligaciones para ambas partes y cuya finalidad es de carácter público"* (Cfr. Artículo 2, numeral 17 del Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006¹⁰)".

Agrega la Máxima Corporación de Justicia de Panamá que "...*no se debe confundir la calidad de servidor público con el hecho de que la persona desempeñe una actividad que guarde relación con las funciones de administrar justicia "como por ejemplo acontece en el caso de los liquidadores de un banco, contra los cuales se ha pretendido interponer demandas de amparo como si fueran funcionarios públicos y respecto a lo cual esta Superioridad ha reiterado que no son funcionarios público, sino mandatarios de una sociedad en liquidación (Cfr. Sentencia de 2 de octubre de 1991, EXPORT BUSINESS vs. Liquidadores de Banco Sur). (Cfr. Sentencia del Pleno de 10 de julio de 1998), o con aquellas personas naturales o jurídicas que hayan celebrado con el Estado contrato de arrendamiento, concesión, desarrollo de construcciones o servicios. De allí que, la definición de servidor público incluida en el artículo 123 numeral 103, el párrafo que incluye a los particulares que manejen fondos o que celebren contrataciones públicas, en fin cualquier particular que tenga relación con el Estado, colisione con la definición que establece la Constitución Nacional, de servidor público, porque como hemos venido expresando estos son nombrados por el Estado y, prestan un servicio por el cual recibe una remuneración y un particular que maneje fondos o que celebre contratos con el Estado no es un servidor público, no está nombrado en ningún cargo público, ni forma parte de la planilla estatal"*.

El extracto transcrito destaca que la Corte Suprema de Justicia, remite a la ley especial en materia de contratación gubernamental, la cual define contrato público como "*un acuerdo de voluntades... entre un ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular...*", y advierte quien "*celebre contratos con el Estado no es un servidor público, no está nombrado en ningún cargo público, ni forma parte de la planilla estatal"*.

Tal como fue manifestado en la Consulta C-110-19 de 25 de octubre de 2019¹¹, aquellas personas contratadas por servicios profesionales en una entidad pública, aun cuando ejercen una función pública, no son servidores públicos puesto que el contrato por el cual se da la relación es de naturaleza especial de Derecho Público, celebrado entre un ente público y un particular, que no deriva relaciones obrero patronales, no tiene condiciones de subordinación jurídica, jerarquía ni dependencia económica.

En lo referente...

¹⁰ Cfr. numeral 18 del artículo 2 del Texto Único de la Ley No.22 de 2006.

¹¹ <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/sites/default/files/C-110-19%20MIVIOT.pdf>

En lo referente a la aplicación del **Código de Trabajo**, es conducente acudir a su artículo 1, en el cual se especifica que dicho texto jurídico "*regula las relaciones entre el capital y el trabajo*", estableciendo así que las relaciones de trabajo entre las personas jurídicas de derecho privado y sus trabajadores se rigen por las disposiciones del mismo. Seguidamente, aclara el artículo 2 *ibídem.*, que "**los empleados públicos se regirán por las normas de la Carrera Administrativa, salvo en los casos que expresamente se determine para ellos la aplicación de algún precepto en este Código**".

En otros términos, el propio Código de Trabajo dispone que se apliquen las normas de Carrera Administrativa a los servidores públicos; no obstante, prevé la posibilidad que el legislador patrio pueda disponer, cuándo, éstos se regirán por las leyes laborales.

Así las cosas y, en una correcta hermenéutica jurídica, solo en caso que institución pública esté expresamente autorizada mediante ley, para regular sus relaciones de trabajo conforme la legislación laboral, podría aplicarse el artículo 200 del Código de Trabajo, que como efectivamente esgrime en su nota petitoria, se refiere a la relación laboral privada.

Luego del presente recorrido jurídico, esta Procuraduría concluye que la relación laboral pública está sometida a la norma común de los servidores públicos (*Ley de Carrera Administrativa*), y por tanto no le resulta aplicable el artículo 200 del Código de Trabajo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política (Principio de Estricta Legalidad), el artículo 2 del Código de Trabajo y el artículo 5 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa.

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

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


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-077-25