



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 27 de octubre de 2008.
C-87-08.

Señor
Reynaldo Núñez Castillo
Presidente
Junta de Apelación y Conciliación de
Carrera Administrativa.
E. S. D.

Señor Presidente:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota JACCA No. 394-2008, mediante la cual consulta a esta Procuraduría respecto al procedimiento a seguir por la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa en los casos de apelaciones presentadas por servidores públicos que gozan de fuero laboral y que han sido destituidos o desmejorados en sus condiciones de trabajo, sin contar con la autorización que esa Junta debe emitir como condición previa para la aplicación de estas medidas administrativas.

No obstante el tenor de su consulta, del contenido de la referida nota se desprende que ésta se dirige particularmente a determinar si la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa tiene o no competencia para conocer de los referidos recursos, por lo que en primera instancia estimo necesario determinar quienes son los servidores públicos amparados por fuero laboral que podrían ser afectados por alguna de las mencionadas medidas administrativas.

En efecto, el artículo 179-A de la ley 9 de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, señala en forma taxativa quienes gozan de fuero laboral dentro de la Administración Pública:

“Artículo 179-A. Gozarán de fuero laboral:

- 1. El Secretario General de cada asociación o federación de servidores públicos, desde su escogencia hasta tres meses*

después de haber concluido el periodo para el cual fue electo.

2. *Hasta tres miembros directivos principales de las juntas directivas o comités ejecutivos de las asociaciones o federaciones de servidores públicos, designados por la asociación o federación de servidores públicos respectiva, durante el tiempo que sean designados por su organización. Los nombres de estos directivos serán informado a la Dirección General de Carrera Administrativa.*
3. *Hasta tres miembros de las asociaciones en formación, hasta el otorgamiento de su personería jurídica. Los servidores públicos con fuero laboral no podrán ser destituidos ni afectados en ninguna forma en sus condiciones de trabajo, sin que previamente medie la autorización de la Junta de Apelación y Conciliación sustentada en una causa justificada en la ley".(lo resaltado es nuestro)*

Por lo que corresponde a las facultades de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, el capítulo III del Título II de la referida ley 9 de 1994 contiene las disposiciones relativas a la creación y funcionamiento de dicho organismo colegiado, cuyo objetivo es evitar, superar o resolver las dudas y conflictos individuales y colectivos que surjan en el desarrollo de esta ley y sus reglamentos. El artículo 28 de la citada ley, particulariza las funciones de la mencionada Junta, así:

“Artículo 28: *Son funciones de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa:*

1. *Resolver las apelaciones a los actos administrativos provenientes 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.”***

Del numeral 2 de la norma anteriormente citada, se desprende claramente la competencia del mencionado organismo para conocer y decidir en términos generales de los recursos de apelación que se le presenten por razón de las destituciones de servidores públicos. Para los efectos de la consulta planteada, es importante señalar que, según lo prevé el numeral 5 del citado artículo, la referida Junta también tendrá entre sus funciones todas aquellas que le asigne la ley y los reglamentos.

En concordancia con lo antes indicado, el artículo 19 de la resolución 1 de 22 de abril de 1994 que contiene el reglamento de funcionamiento interno de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, señala lo siguiente:

"Artículo 19. Conflictos Individuales.

Se admitirán en la Junta, las apelaciones de conflictos individuales relativas a los actos administrativos contra la honra y dignidad de los servidores públicos, así como las que afecten las oportunidades de desarrollo profesional y de promoción.

Sólo serán admitidas las apelaciones de conflictos individuales, una vez éstas hayan cumplido los procedimientos institucionales de atención a los recursos, quejas y reclamaciones sobre los actos admisibles". (lo resaltado es nuestro)

De acuerdo con el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas el **conflicto individual de trabajo** se define "como el surgido a consecuencia de las relaciones directas entre un patrono y un obrero y que define intereses personales de los contratantes".

Como es posible apreciar, el artículo 19 de la resolución 1 de 1999, previamente transcrito, establece que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa **conocerá de las apelaciones de conflictos individuales contra la honra y dignidad de los servidores públicos, así como las que afecten las oportunidades de desarrollo profesional y de promoción;** supuestos dentro de los cuales, a juicio de este Despacho, se enmarca el desmejoramiento de las condiciones de trabajo que pueda afectar a un servidor público.

Visto lo anterior cabe entonces enfocarnos en la posibilidad que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa se declare inhibida, por falta de competencia, para conocer los recursos de apelación de aquellos servidores públicos, amparados con fuero laboral, abriendo con tal decisión el uso de la jurisdicción contencioso administrativa; aspecto sobre el cual es pertinente señalarle que según lo dispuesto en el artículo 42 de la ley 135 de 1943, modificada por la ley 33 de 1946, para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo cual se producirá entre otros supuestos, cuando se haya interpuesto el recurso de reconsideración o apelación, según proceda o ambos y éstos hayan sido resueltos, tal como se establece en el numeral 4 del artículo 200 la ley 38 de 2000. En consecuencia, para que el afectado con una decisión

administrativa pueda acudir a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es requisito indispensable que la institución pública se pronuncie en el fondo del recurso de apelación o reconsideración presentado.

En consecuencia, este Despacho es de opinión de que, con independencia del hecho que dentro del procedimiento en que se desmejoren las condiciones laborales a un servidor público que goce de fuero laboral, la institución no haya cumplido con el requisito de contar con la autorización previa de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, conforme lo dispone el artículo 179-A de la ley 9 de 1994, este ente colegiado sí tiene competencia para conocer y decidir sobre el recurso de apelación que interponga el afectado, por tratarse de un conflicto de naturaleza individual, surgido de un acto administrativo que afecta las oportunidades de desarrollo y de promoción del servidor público respectivo.

Hago propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de aprecio y consideración,

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración.

OC/au.

