

Panamá, 9 de agosto de 1999.

Ingeniero  
ALCIBÍADES NELSON SOLÍS V.  
Presidente de la Junta de Apelación y  
Conciliación de Carrera Administrativa.  
E. S. D.

Señor Presidente de la Junta de Apelación y Conciliación:

Dando cumplimiento a nuestras funciones de asesores jurídicos de los funcionarios públicos administrativos, por este medio doy respuesta a su interesante Consulta, relacionada con el nivel jerárquico de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, dentro de la estructura administrativa del Estado.

En primer lugar, es necesario señalar que la Junta de Apelación y Conciliación fue creada por el artículo 27 de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, ¿ Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa¿, este artículo es del siguiente tenor:

¿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¿.

Como puede observarse, el precepto transcrito crea la Junta de Apelación y Conciliación, sin embargo, contrario a lo expresado en su Consulta, esta norma no le concede o reconoce personería jurídica propia. En realidad, este cuerpo es uno de los tres organismos que integran el sistema de Carrera Administrativa. Esta excerta legal no le reconoce o atribuye expresamente ningún nivel jerárquico a la Junta de Apelación y Conciliación respecto de los otros componentes de la Carrera Administrativa o del resto de la Administración Pública, sino que se limita a señalar que la Junta de Apelación y Conciliación es uno de los órganos superiores de la Carrera Administrativa. Así lo dispone el artículo 6 del citado cuerpo legal, cuando expresa:

¿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.¿
- (El subrayado es nuestro)

Como puede verse, con el propósito de llevar a la práctica y desarrollar la Carrera Administrativa, la Ley No.9 creó diversos organismos o instancias administrativas encargadas de cumplir determinadas funciones en relación con la Carrera. Así, por ejemplo, a la Dirección General de Carrera Administrativa le corresponde servir ¿como organismo ejecutivo y operativo de las políticas de recursos humanos que dicte el ejecutivo¿, (art.8); la Junta Técnica, ejerce principalmente una

función de asesoramiento al Presidente de la República en materia de recursos humanos; la Junta de Apelación y Conciliación, particularmente, resuelve las apelaciones de las destituciones de los servidores públicos en general y de los actos administrativos dictados por el Director General de la Carrera Administrativa y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, tienen como principal misión cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la ley No.9 y sus reglamentos, en las instituciones públicas respectivas.

En el caso específico de las Juntas de Apelación y Conciliación, las funciones de este organismo están consagradas en el artículo 28 del mismo cuerpo, cuyo texto es el siguiente:

¿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.
5. Cumplir las que le señalen la Ley y los reglamentos.¿

Algunas otras disposiciones de la misma Ley también se refieren a las funciones de la Junta de Apelación y Conciliación. Así, por ejemplo, el artículo 160 señala que este organismo cuenta con un período de hasta de tres meses improrrogables para dictar su decisión en los casos sometidos a su solución; el artículo 161, que señala que las consultas sometidas a opinión de la Junta deberán ser resueltas en un término no mayor de dos meses; el artículo 162, que le establece a la Junta la obligación de motivar las resoluciones que dicte, entre otros.

En las normas citadas se aprecia, pues, que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa se le ha concedido la función de resolver las apelaciones tanto de los actos administrativos dictados por la Dirección General de Carrera Administrativa, como las apelaciones propuestas contra las destituciones de servidores públicos. Ello significa, sin duda alguna, que a la referida Junta se le han asignado atribuciones de organismo de segunda instancia, en la medida en que tiene competencia para resolver los referidos recursos de apelación.

Desde este punto de vista, resulta obvio que la mencionada Junta sí está en un nivel superior al resto de los funcionarios públicos contra los cuales se han interpuesto los recursos de apelación que aquélla debe resolver. Sin embargo, esa relación de jerarquía debe entenderse referida única y exclusivamente a los efectos y propósitos de la resolución de los negocios administrativos de los cuales la Junta de Apelación y Conciliación deba conocer por razón de los recursos de apelación que ante ella se presenten.

La anterior aclaración es importante, por el hecho de que a la Junta de Apelación y Conciliación le corresponde decidir los referidos recursos de apelación, lo que en modo

alguno puede significar que este organismo es el superior jerárquico del funcionario contra el cual se recurre en apelación, sea éste un Ministro de Estado, el Director de alguna entidad autónoma semiautónoma o, incluso, el Director General de la Carrera Administrativa. Ello es así porque el superior jerárquico de estos funcionarios es el Presidente de la República, quien tiene la potestad constitucional y legal para nombrarlos y destituirlos, tal como establecen los numerales 1 y 11 del artículo 178 de la Constitución Política, que se transcriben a continuación para mayor ilustración:

¿ARTÍCULO 178. Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1. Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado;
2. Nombrar a los Jefes, Gerentes y Directores de las entidades públicas autónomas, semiautónomas y de las empresas estatales, según lo dispongan las leyes respectivas.

¿¿

En el caso del Director General de la Carrera Administrativa ocurre la misma situación, ya que de acuerdo con los artículos 11 y 14 de la citada Ley No.9, es al Presidente de la República a quien corresponde nombrar y destituir a este funcionario, quien además, ejercerá sus funciones hasta el término del ejercicio del Presidente de la República que lo nombró (Cfr. Artículo 12)

En el fondo, esta relación de jerarquía que existe entre la Junta de Apelación y Conciliación y los funcionarios de primera instancia obedece sencillamente a la necesidad de depositar en un organismo imparcial y de cierto modo independiente la decisión de todas las apelaciones que se promuevan contra las destituciones que se den en el sector público, las cuales, tradicionalmente, han sido resueltas por las Juntas Directivas de las diversas instituciones autónomas o semiautónomas, mientras que en otros casos (como las destituciones de los Ministerios), ni siquiera admitían recurso de apelación.

Esta relación de jerarquía limitada, como se ha explicado, está complementada por el hecho de que los funcionarios públicos contra los cuales se apela, están obligados a cumplir o acatar las decisiones emanadas de la Junta de Apelación y Conciliación, bajo pena de incurrir en desacato. Tal razonamiento se fundamenta, además de las normas citadas, en el artículo 164 de la Ley No.9, el cual señala lo siguiente:

¿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.¿

En conclusión, este Despacho considera que si bien la Junta de Apelación y Conciliación, tiene cierto nivel jerárquico en razón de las funciones que debe desarrollar, este nivel no es superior al de las autoridades nominadoras del Estado (Gobierno Central o Descentralizadas), puesto que como dijimos anteriormente a estas autoridades los nombra el Presidente de la República y sólo él puede destituirlos, de allí que su labor esté limitada a las funciones propias que este organismo ejerce como cuerpo colegiado de segunda instancia, por razón de las apelaciones que ante ellas se interpongan, procurando, que las decisiones adoptadas tengan mayor credibilidad, dado que las emite un órgano para esos efectos imparcial y con funciones bien definidas de la

Carrera Administrativa. En todo caso el nivel jerárquico de la Junta de Apelación y Conciliación, estaría equiparado al nivel de la Dirección General de la Carrera Administrativa, y a la Junta Técnica de Carrera Administrativa y no por encima de estas oficinas, que han sido creadas cada una con funciones diferentes y propias, pero para trabajar en armónica colaboración y así desarrollar una eficiente labor en beneficio de la Administración Pública.

Finalmente, es importante señalar, por otra parte, que para garantizar la independencia e imparcialidad de la Junta de Apelación y Conciliación, el artículo 35 de la Ley No.9 de 1994, le ha reconocido expresamente a este organismo el derecho de contar con los recursos humanos y el equipo que requiera para el cumplimiento de sus funciones. La aludida norma es del tenor siguiente:

¿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¿.

Tal como se advierte en la disposición transcrita, la Junta de Apelación y Conciliación tiene derecho a que se le doten de todos los recursos humanos y del equipo necesario para desarrollar eficazmente sus funciones. El hecho de que el legislador haya reconocido expresamente a la Junta el derecho de contar con los recursos humanos y materiales, sin duda alguna, persigue el propósito de evitar la existencia de cualquier tipo de control o presión de índole presupuestaria y garantizar de este modo la independencia e imparcialidad, en el cumplimiento de sus delicadas e importantes atribuciones.

En estos términos dejo absuelta su interesante interrogante, me suscribo, atentamente,

Lic. Linette A. Landau  
Procuradora de la Administración.  
(Suplente)

AMdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿