

Panamá, 26 de noviembre de 2003.

Licenciado

ETHELBERT G. MAAP

Presidente de la Junta de Relaciones Laborales de la
Autoridad del Canal de Panamá

E. S. D.

Señor Presidente:

En cumplimiento de nuestras funciones constitucionales y legales, de servir de asesores jurídicos de los servidores públicos que consultaren nuestro parecer, acerca de la interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto, tal como lo dispone la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, en su artículo 6, numeral 1, paso a través de la presente a ofrecer contestación a lo consultado.

Concretamente, se refiere a la interpretación de los artículos 171 y 178 de la Ley 38 de 2000, que aluden a la interposición del recurso de apelación. Dicha consulta, tiene como precedente principal la no-admisión, por parte de la Junta de Relaciones Laborales, de una denuncia por prácticas desleales que presentó la Unión de Prácticos del Canal de Panamá.

I. Resumen de los hechos

Mediante Resolución N°36/2003, de 27 de agosto de 2003, la Junta de Relaciones Laborales, decide no admitir la denuncia por práctica desleal que presentó la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, contra la Autoridad del Canal de Panamá.

Contra la mencionada Resolución, la Unión de Prácticos, presenta recurso de apelación, el cual es admitido, y en el mismo se anuncia la presentación de nuevas pruebas. De allí, que se le concede, cinco días hábiles a los apelantes para la sustentación del recurso y/o presentación de pruebas pertinentes, y los cinco (5) días posteriores a la contraparte, para que presente sus objeciones.

Posteriormente, con fecha del 19 de septiembre del corriente la Unión de Prácticos del Canal de Panamá, a través de apoderado legal presenta solicitud, señalando que el término de cinco días antes indicados, limita a que con la sustentación del recurso, también se presenten pruebas, por el hecho de no haberse practicado las mismas antes de la sustentación del recurso. De allí que solicita a la Junta le conceda cinco (5) días hábiles para presentar y proponer pruebas previas a los cinco (5) días de la sustentación del recurso, lo cual se fundamenta en el artículo 177 de la Ley 38 de 2000.

A través de la nota JRL-629/003 de 23 de septiembre de 2003, la antes mencionada solicitud es denegada por la Junta de Relaciones Laborales, por considerar que el término de los cinco días hábiles a que alude el artículo 177 de la Ley 38 de 2000, se comprende, tanto para la sustentación, como para la presentación de pruebas.

Luego del vencimiento de los términos antes indicados, la Junta de Relaciones Laborales, procederá a enviar lo actuado a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, como tribunal de segunda instancia, donde se podrán practicar las pruebas aducidas.

Por lo anterior, pregunta a esta Procuraduría, concretamente lo siguiente:

"Si un apelante quien al momento de interponer oportunamente el recurso de apelación, señala que presentará nuevas pruebas "en esta instancia al

amparo de los artículos 171 y 178 de la Ley 38 de 2000, le corresponde un término de cinco días hábiles para presentar y proponer pruebas, previo o anterior al término de cinco días hábiles para sustentar la apelación, ya que según el apelante, él puede referirse a las mismas en su sustentación”.

Se deduce de lo expuesto, que la duda surge en razón de los términos para la sustentación del recurso y la presentación o aducción de pruebas. No obstante, por otro lado, si las pruebas se pueden presentar previo a la sustentación del recurso.

II. Criterio Legal de la Junta de Relaciones Laborales

Como quiera, que la Junta de Relaciones Laborales, carece de un procedimiento de apelaciones contra las decisiones que éste dicte, de forma supletoria se ha venido aplicando lo contenido en la Ley 38 de 2000, para tales efectos.

Los apoderados legales, son del criterio que una vez concedido el recurso de apelación y el apelante ha señalado que presentará nuevas pruebas, sólo cuentan con el término de cinco (5) días hábiles para la sustentación y presentación de pruebas, y cinco días subsiguientes para que la contraparte se oponga o presente contrapruebas.

III. Criterio de la Procuraduría de la Administración

Como cuestión previa, a emitir nuestra opinión de lo consultado, nos permitimos hacer algunos señalamientos sobre los hechos expuestos en su consulta y cierta documentación adjunta a la misma.

En primer lugar, debemos destacar que nuestra función de asesora jurídica a los funcionarios públicos, que consultaren nuestro parecer jurídico, respecto a la interpretación de una ley o un procedimiento a seguir, es para la aplicación de un caso concreto. En el presente caso observamos, que la norma cuya

interpretación se solicita, ya ha sido aplicada, de conformidad a la nota que deniega la solicitud a la Unión de Prácticos del Canal de Panamá.

En este sentido, se observa que la referida nota se fundamenta en una opinión verbal de esta Procuraduría, sobre lo cual debemos señalar que los dictámenes jurídicos de la Procuraduría, serán considerados como tales, cuando éstos consten por escrito. Por tanto, no debemos interpretar que las opiniones informales, sean considerados como criterios, puesto que las mismas no derivan del consenso del equipo técnico jurídico de la institución, ni tampoco poseen la aprobación del Despacho Superior, como ente competente para otorgarle la validez requerida.

Conviene añadir, que las opiniones, criterios o pronunciamientos que externa esta Procuraduría, se denominan conforme la doctrina administrativa más autorizada "dictámenes", debido a que es la forma jurídica usual de expresar la actividad consultiva o asesora que desarrolla el Estado frente a la administración activa constituida por los órganos a través de los cuales actúa; y ello, precisamente, porque este término sugiere algo más que la simple idea de un informe u opinión verbal.¹

Así, la doctrina administrativa los considera simples actos de la administración, ya que no obligan, en principio, a los órganos ejecutivos decisorios, ni extinguen o modifican una relación de derecho con efectos respecto de terceros, pero que en el evento en que el órgano activo adopte la opinión externada, entonces lo convierte en un acto administrativo.

En un Estado de Derecho como el nuestro, es normal que los funcionarios administrativos mencionados se vean constantemente enfrentados a la resolución de asuntos jurídicos, requiriendo entonces de la colaboración de un

¹ Cfr. DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. 6ta Edición Actualizada. Buenos Aires. 1997. Pág.310.

cuerpo consultivo, a fin de que éste los auxilie y les asesore. Y, he aquí que este es el rol que le compete desarrollar a la Procuraduría de la Administración. Es por eso, que manifiestan estudiosos nacionales del tema como BERNAL HERRERA, la función de asesora que desarrolla la Procuraduría de la Administración, la convierte en el eje sobre el cual gira la actividad consultiva o asesora del Estado, pues "... el Procurador de la Administración está llamado por el Ordenamiento Jurídico Panameño a desempeñarse en diferentes roles. Entre los mismos se distingue que uno dice relación con el ejercicio de la función de asesoría jurídica, dirigida principalmente a la Administración Activa, orgánicamente considerada, de acuerdo con nuestro derecho vigente.

...; la actividad asesora tiene como fin último encaminar la acción de la Administración Pública dentro del orden jurídico, mediante pronunciamientos técnicos jurídicos y, finalmente, que esos pronunciamientos vinculan a las partes involucradas en forma muy especial."²

Para el Diccionario de Derecho Público, Asesorar es: "En general, quien aconseja en una determinada especialidad. Más concretamente, el letrado que por razón de su oficio aconseja o ilustra con su dictamen a un funcionario público de alto nivel, pero lego."³

De allí que este Despacho en su rol de asesor se ha caracterizado por vertir sus opiniones de manera escrita y formal, atendiendo todos los elementos integrados en el asunto a él sometido, en cumplimiento de un principio general de derecho público que dice que "las manifestaciones de voluntad de la administración pública deben ser emitidas en forma escrita."⁴

En otro sentido, y concretamente sobre la temática planteada en su consulta es preciso destacar, por su

² BERNAL HERRERA, Manuel A. LA ASESORÍA JURÍDICA DEL PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN. Panamá. 1994. Pág. 158.

³ FERNÁNDEZ, Emilio V. DICCIONARIO DE DERECHO PÚBLICO. Editorial Astrea. 1981. Pág.29

⁴ (Cfr. Garrido. Falla., Fernando. Edit. Instituto de Estudios Políticos., Madrid., 1954. Pág 263".

contenido, el artículo 114 de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, el cual dispone:

"Artículo 114: 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".

En primer lugar, se observa la obligación de la Junta de Relaciones Laborales, de tramitar con celeridad los asuntos a ella atribuidos, e igualmente la facultad para recomendar a las partes los procedimientos correspondientes o de resolver según lo que considere conveniente.

Por otro lado, la norma es enfática al señalar, que las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales, son irrecurribles, es decir, que no son susceptibles de ser impugnadas, a través de los recursos administrativos. Pues en todo caso, se le otorga a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, conocer como tribunal en estos procesos.

Luego entonces, se interpreta que al referirse la norma, **a los términos inapelables y apelables**, no se refiere precisamente al recurso de apelación procedente del procedimiento administrativo, sino a una acción especial, en la cual se solicita la ilegalidad de un acto, ante un órgano jurisdiccional. Entendiéndose, así,

que se le atribuye una competencia especial a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto, estimamos que ha sido la intención de la norma antes descrita, el que, las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales, sean recurribles en una única instancia, correspondiente a la Sala Tercera Suprema de Justicia, quien en todo caso le corresponderá decidir, como por ejemplo es así, para los procesos de cobro coactivo.

En consecuencia, las acciones que impugnen las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales, es competencia de las autoridades jurisdiccionales, y por tanto se aplicará la normativa que corresponde para tales efectos.

En ese sentido, no cabe interpretar que el recurso de apelación sea presentado a la Junta de Relaciones Laborales, como en primera instancia, y luego sea remitido a la Sala Tercera de lo Contencioso, como una segunda instancia, toda vez que, no existe una situación de jerarquía entre la Junta y la Sala Tercera, pues está última trata de un ente autónomo e independiente.

En síntesis, el ente competente para conocer y decidir un recurso de apelación que se presente contra las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales, es la Sala Tercera, y en todo caso es a quien le corresponderá determinar si es o no admisible la acción, tomando como norte si lo accionado se ciñe a los supuestos, que destaca el artículo 113 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997. (Cfr. Fallo de la Sala Tercera, fechado 12 de septiembre de 2001.

No obstante lo anterior, por la importancia del tema procedemos a analizar los artículos objetos de su consulta, veamos su texto:

"Artículo 171. El recurso de apelación será interpuesto o propuesto ante la autoridad

de primera instancia en el acto de notificación, o por escrito dentro del término de cinco días hábiles, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución o acto impugnado. Si el apelante pretende utilizar nuevas pruebas en la segunda instancia de las permitidas por la ley para esa etapa procesal, deberá indicarlo así en el acto de interposición o proposición del recurso.

=====0=====

Artículo 178. En segunda instancia sólo se admitirán y practicarán las siguientes pruebas que presenten o propongan las partes, sin perjuicio de la facultad que otorga a la autoridad el artículo 147 de esta Ley:

1. Las que tengan el carácter de contrapruebas;
2. Las que, habiendo sido aducidas en primera instancia, no hubieren sido practicadas, si quien las adujo presenta escrito a la autoridad, a más tardar a la hora señalada para dicho fin, en el cual exprese la imposibilidad para hacerlo y los motivos que mediaron para ello, o las dejadas de practicar por el despacho sin culpa del proponente;
3. Documentos públicos, los cuales deberán presentarse durante el término para aducir pruebas;
4. Informes".

Adicionalmente, y para un mejor análisis del tema es oportuno examinar las siguientes normas:

Artículo 174. Una vez concedido el recurso de apelación, si no se han anunciado nuevas pruebas que practicar en segunda instancia, la autoridad de primera instancia concederá un término de cinco días al apelante para que sustente por escrito el recurso, y los cinco días subsiguientes al vencimiento del término anterior para que la contraparte del recurrente, caso de existir ésta, formule objeciones al recurso.

Artículo 175. Lo establecido en el artículo anterior es sin perjuicio de que las partes realicen o cumplan con tales gestiones antes de que se señalen los referidos términos, en cuyo caso se tendrán por oportunamente presentados los escritos respectivos.

Artículo 176. La autoridad que debe conocer y decidir en segunda instancia, fijará el recurso en lista por el término de cinco días hábiles para que el apelante sustente su pretensión, caso de no haber ocurrido esto ante la autoridad de primera instancia, conforme al artículo inmediatamente anterior. En la misma resolución se concederá a la contraparte el término de cinco días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento del término para sustentarlo, para que aquélla formule objeciones a la sustentación o se pronuncie sobre la pretensión del apelante.

Artículo 177. Si el apelante ha anunciado que utilizará nuevas pruebas en la segunda instancia, se señalará un término de cinco días hábiles para que el recurrente presente y proponga las pruebas que pretenda utilizar. En la misma resolución se concederá a la contraparte un término de cinco días, subsiguiente al anterior, para que ésta presente y proponga contrapruebas.

Antes de entrar a analizar los artículos citados, debemos partir de la premisa, que la Ley 38 de 2000, es aplicable al procedimiento administrativo común.

En tanto, que en el presente se trata de una materia regulada de manera especial, por disposición de la Constitución Política, pero que dicha especialidad no debe entenderse en términos absolutos, debido a que el "Estado, para el cumplimiento de sus funciones administrativas, asume distintas formas de organización, a saber: centralización, descentralización y desconcentración. De modo que, la administración se organiza piramidalmente por vía de diferentes líneas que conducen a un mismo centro.

Las líneas jerárquicas, son la sucesión de distintos órganos de administración unidos por la identidad de la materia. Así, los órganos que integran la administración guardan entre sí una relación primordial, esto es, convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema".⁵

Hecho que se traduce en que aún cuando una entidad sea dotada de autonomía en su funcionamiento operativo, ello no lo coloca como un aparato gubernamental. En el caso expuesto en su consulta, los preceptos de la Ley 38 de 2000, no son aplicables por las razones antes explicadas, no obstante, en otras situaciones si entran a regular supletoriamente, por tratarse de normas de procedimiento administrativo general que rigen en todas las instituciones del estado panameño.

Sin embargo, retornando los artículos ut supra citadas, podemos extraer los siguientes supuestos:

1. Que el recurso de apelación debe ser interpuesto ante la autoridad de primera instancia, quien será el ente competente de definir la viabilidad o no del mismo.

⁵ Ob. Cit. DROMI, Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. Págs. 495-496.

2. El término para presentar el recurso es de cinco días hábiles contados, desde la fecha de notificación del acto o resolución impugnada.

3. Si el apelante pretende utilizar nuevas pruebas deberá anunciarlo en la presentación del recurso.

4. Cuando el recurso de apelación sea concedido y no se haya anunciado la práctica de nuevas pruebas, la entidad de primera instancia concederá un término de cinco días hábiles, para su sustentación. (cfr., artículo 174)

5. Situación distinta ocurre, cuando el apelante haya anunciado nuevas pruebas, en la presentación del recurso, toda vez que, surge un término adicional de cinco días hábiles, para que el apelante, presente y proponga las pruebas que pretenda utilizar. (artículo 177 de la Ley 38)

6. Los términos de cinco días para la sustentación del recurso son distintos al de la presentación y proposición de las pruebas. Pues ha sido la intención del legislador, conforme al artículo 175 de la Ley 38 de 2000, que los recurrentes, cuenten con un tiempo prudencial, para cada gestión en particular, sin que el tiempo de una perjudique la otra.

7. En la segunda instancia, sólo se podrán practicar o presentar las pruebas anunciadas, de conformidad, con los supuestos señalados en la Ley 38 de 2000.

De lo anterior, podemos concluir, que los términos, para sustentar el recurso, son distintos al término de la presentación de pruebas. Es decir, que son cinco días para la sustentación, y otros cinco días adicionales para la presentación de pruebas, siempre que éstas, hayan sido anunciadas, en la presentación del recurso. Entonces, surgen términos distintos cuando se anuncian pruebas, y cuando éstas no son anunciadas.

En tal sentido cuando el apelante, haya anunciado pruebas, se deberá, conceder el término de cinco días hábiles para su presentación.

Para finalizar, debemos resaltar que los artículos antes citados, serán aplicables al procedimiento administrativo, no así para aquellos en que le corresponda a las instancias jurisdiccionales decidir, las cuales, en todo caso, deberán aplicar lo correspondiente de la legislación de la jurisdicción contenciosa.

Esperamos de esta forma haber colaborado con su despacho.

Atentamente

*Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la administración.*

AMdeF/21/16/hf.