



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 13 de julio de 2009.  
C-84-09.

Doctora  
Gloria Moreno de López  
Directora General  
Autoridad Nacional de Aduanas  
E. S. D.

Señora Directora:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de dar respuesta a su nota No. 901-01-924-DG de 3 de julio de 2009, mediante la cual solicita a esta Procuraduría opinión respecto a la legalidad del convenio suscrito el pasado 25 de junio de 2009 entre el entonces director encargado de esa autoridad y el representante de la Asociación Nacional de Funcionarios de Aduanas, al igual que sobre la posibilidad que, al amparo del decreto ley 1 de 13 de febrero de 2008, orgánico de esa institución, tales servidores públicos puedan ejercer el derecho a huelga.

En relación con el primero de los temas consultados, debo observar que el análisis de la legalidad de los actos administrativos no está comprendido dentro de las facultades conferidas a esta Procuraduría por el numeral 1 del artículo 6 de la ley 38 de 31 de julio de 2000, que limita su función como consejera jurídica de los servidores públicos administrativos a responder sobre la interpretación de la ley o al procedimiento que debe seguirse en un caso concreto. Ello nos impide dar respuesta a esta primera interrogante, por ser esta materia de competencia privativa de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto al segundo de los temas consultados, debo señalar que el derecho a huelga está reconocido en el artículo 69 de la Constitución Política de la República, aunque no con carácter absoluto, puesto que la citada norma constitucional dispone que la ley reglamentará su ejercicio y podrá someterlo a restricciones especiales en los servicios públicos que ella determine.

El decreto ley 1 de 13 de febrero de 2008, mediante el cual se crea la Autoridad Nacional de Aduanas como una institución de seguridad pública, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, no contiene disposición alguna que de manera expresa regule el derecho a huelga en esa entidad. Sin embargo, al disponer en su artículo 156 que "...hasta tanto no se dicten las normas legales correspondientes que

regulen la Carrera Aduanera, los funcionarios de La Autoridad podrán beneficiarse de los derechos que establece y regula la Carrera Administrativa”, abre la posibilidad de que quienes laboren en dicha autoridad puedan ejercer este derecho.

En efecto, el texto único de la ley de Carrera Administrativa, publicado en el año 2008, la cual resulta aplicable de manera supletoria a las instituciones públicas que se rigen por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales, reconoce en el numeral 21 de su artículo 137 el derecho a huelga de los servidores públicos en general. No obstante, acorde con lo previsto en la norma constitucional, el numeral 13 de su artículo 139 limita el ejercicio absoluto de este derecho, al obligar a los servidores públicos que lo ejerzan, a garantizar la prestación de servicios mínimos.

Esta ley, al referirse en sus artículos 187 y siguientes a la solución de conflictos colectivos que eventualmente pudieran generar una huelga dentro de una entidad pública, dispone que, en primera instancia, éstos deben ser solucionados entre la junta directiva de la asociación de empleados de la institución, constituida legalmente, y las autoridades administrativas respectivas, en un plazo de diez días contado a partir de presentada formalmente la solicitud. En caso que el conflicto no pueda solucionarse a lo interno de la institución, se someterá a la Junta de Apelación y Conciliación creada por la ley de Carrera Administrativa.

De acuerdo con las normas citadas, si el asunto sujeto a la decisión de esta junta no se soluciona a nivel de esta instancia, el conflicto se someterá a un tribunal arbitral, cuya decisión será final, definitiva y obligatoria para las partes.

El numeral 2 del artículo 190 de la mencionada ley dispone, por otra parte, que sólo en caso de desacato de la decisión del tribunal arbitral, la asociación de servidores públicos podrá decretar la huelga, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley, manteniendo durante la misma la prestación de servicios mínimos.

Tratándose de la prestación de un servicio público esencial, como lo es la recaudación de ingresos nacionales, el artículo 192 de esta ley igualmente dispone que, de declararse la huelga legal, se garantizará que el 50% del personal de las unidades administrativas correspondientes se mantenga laborando normalmente.

En el caso particular de la Autoridad Nacional de Aduanas, el decreto ejecutivo 47 del 25 de junio de 2009, que reglamenta el título XIV del decreto ley 1 de 13 de febrero de 2008, aunque no contiene reglas precisas en cuanto al ejercicio del derecho a huelga, en su artículo 98 dispone que le está prohibido al personal del servicio aduanero, realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales.

De conformidad con lo dispuesto por el literal n) del artículo 158 del citado instrumento reglamentario, el incurrir en este tipo de prohibiciones será sancionado con la destitución directa.

Todo lo anteriormente expuesto, nos lleva a concluir que los servidores públicos de la Autoridad Nacional de Aduanas si bien pueden ejercer el derecho constitucional de huelga, quedan sujetos, para estos efectos, al cumplimiento del procedimiento de solución de conflictos contenido en el texto único de la ley 9 de 1994, al que ya hemos hecho referencia, sin lo cual, cualquier participación de los mismos en una actividad dirigida a la suspensión de labores pudiera entenderse comprendida en la prohibición que establece el decreto ejecutivo 47 del 25 de junio de 2009.

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

Atentamente,



Oscar Ceville

Procurador de la Administración

