



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 14 de junio de 2022.
Nota C-095-22

Señor
Alejandro Haynes Hamilton
Secretario General de la Federación
Nacional de Asociaciones y Organizaciones
de Empleados Públicos (FENASEP)
Ciudad.

Ref.: Aplicación del artículo 190 del Texto Único del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 que regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley No.23 de 2017.

Señor Haynes Hamilton:

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley No.38 de 31 de julio de 2000¹ *“Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones”* y, sobre la base del derecho constitucional de petición, damos formal respuesta a su solicitud formulada mediante nota No.045/22 de 12 de mayo de 2022, que guarda relación con la interpretación del artículo 190 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 que regula la Carrera Administrativa (*Fuero Laboral*).

- Lo que se consulta:

“...si a los funcionarios públicos que describe la citada excerta se les puede iniciar procesos disciplinarios sin cumplir con los requerimientos legales establecidos en el artículo in examine.”

Esta Procuraduría es del criterio que los servidores públicos aforados, pueden ser objeto de investigaciones disciplinarias, sin que el inicio de estos procesos esté sujeto a aval o pre autorización alguna; siendo así que únicamente precisaría, pasar por el tamiz del “*desafuero*”, la aplicación de la sanción de destitución o cualquier otra medida o acción de personal que pueda afectar las condiciones laborales y limite el ejercicio de la libertad sindical del funcionario aforado.

¹Cfr. Numeral 1 del artículo 6.

Es importante indicarle en primera instancia, que la orientación que brindaremos a continuación, no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente, que determine una posición vinculante en cuanto al tema consultado; no obstante, y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

De conformidad con el artículo 302 de la Constitución Política, “*Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley*”. En el caso específico que nos ocupa, la interpretación normativa solicitada recae sobre el artículo 190 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994 “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”, ordenado por la Ley No.23 de 12 de mayo 2017; norma legal que regula la situación jurídica de los servidores públicos, amparados al denominado “**fuero laboral**”.

En este sentido, es preciso señalarle que, en consulta anterior², esta Procuraduría emitió un pronunciamiento en relación al tema que nos ocupa, señalando entre otras cosas, que en la Administración Pública, un funcionario gubernamental puede adquirir estabilidad laboral por distintas vías; ya sea porque es funcionario de Carrera Administrativa u otras carreras públicas de conformidad con la Constitución y la ley, o por gozar de una **protección laboral** de acuerdo con la Ley, *en atención a una condición inherente al propio servidor, debidamente acreditada*, como es el caso de los **fueros** por enfermedad, por discapacidad, de gravidez, próximo a jubilación y, el fuero sindical o laboral dispuesto por el referido artículo 190.

Aunado a ello, sobre el alcance del “*fuero laboral*” en el servicio público, este Despacho hizo alusión a la Sentencia de 26 de diciembre de 2014³, emitida por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la cual se precisó lo siguiente:

“Dentro de este contexto, para el caso que nos ocupa el **fuero laboral** constituye una garantía laboral que la Ley les concede a ciertos trabajadores en razón de una condición o status especial.

En relación a ello, el jurista colombiano Augusto Conti Parra, señala lo siguiente:

‘La palabra fuero se refiere a la protección especial otorgada a ciertas personas por razón del cargo o del status que ocupan dentro de determinada organización.’

Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia respecto al tema ha señalado que *‘El objeto de instaurar un fuero como el que se recoge*

²Nota C-090-22 de 7 de junio de 2022, proferida en respuesta a la consulta formulada por la Directora General de la Dirección General de Carrera Administrativa.

³Caso: José Álvaro Alba c/ Ministerio de Salud. Registro Judicial, diciembre de 2014, p. 1258. <http://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/?s=fuero+laboral&submit=Buscar>

en la citada norma y en otras similares, es que se respete la inamovilidad del trabajador y que se restaure la misma en caso de ser desconocida ilegítimamente.' (Resolución de 2 de septiembre de 2010 dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales propuesta por Mary Elena Chávez contra el Tribunal Superior de Trabajo del Primer Distrito Judicial)

Lo anterior significa que el fuero es una garantía o privilegio concedido a favor no de cualquier trabajador, sino solamente de algunos, razón por la cual, **no pueden ser despedidos ni trasladados del lugar de trabajo, sin que medie una causa legal debidamente autorizada por una autoridad competente.**" (Resaltado del Despacho)

Se desprende de la Sentencia citada, que en el ámbito administrativo del Estado, el fuero laboral es una garantía o protección especial que la Ley concede a ciertos servidores públicos, por razón del cargo o estatus que ocupen dentro de la institución estatal, en virtud del cual no pueden ser destituidos, ni trasladados del lugar de trabajo, sin causa justificada, previamente autorizada por la autoridad competente; no obstante dicha situación no impide, que les sean aplicadas las disposiciones del reglamento interno de la institución donde laboran y otras disposiciones, como la Ley de Carrera Administrativa o el Código de Trabajo, incluyendo las sanciones pertinentes, en caso de que incurran en faltas tipificadas, pudiendo inclusive llegar a ser destituidos o despedidos si la causal lo amerita y se encuentre debidamente probada⁴.

En este orden de ideas, el artículo 190 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, ordenado por la Ley No.23 de 2017⁵, dispone lo siguiente:

“Artículo 190. Gozarán de fuero laboral:

1. El secretario general de cada asociación, federación o confederación de servidores públicos, desde su escogencia hasta tres meses después de haber concluido el período para el cual fue electo.
2. Hasta tres miembros directivos principales de las juntas directivas o comités ejecutivos de las asociaciones, federaciones o confederaciones de servidores públicos, designados por la asociación, federación o confederación de servidores públicos respectiva, durante el tiempo que sean designados por su organización. Los nombres de estos directivos serán informados a la Dirección General de Carrera Administrativa.

⁴Cfr. Nota C-113-19 de 1 de noviembre de 2019, proferida por la Procuraduría de la Administración en respuesta a la consulta formulada por el Director Ejecutivo del Sistema Único de Manejo de Emergencias SUME 911.

⁵Texto del Artículo 190 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994, ordenado por la Ley N°23 de 2017, el cual se corresponde con el texto del artículo 185 de la aludida ley, como quedó reestablecido mediante sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 30 de diciembre de 2015.

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 autorización de la Junta de Apelación y Conciliación sustentada en una causa justificada en la ley.” (Lo resaltado es nuestro)

Se infiere del artículo transcrito, cuáles son los servidores públicos que gozarán de inamovilidad en virtud del “**fuero laboral**”, por razón del cargo que ocupan dentro de las asociaciones de servidores públicos o de sus órganos de gobierno, o por su membresía o pertenencia a asociaciones en formación, previendo asimismo el alcance y duración de este beneficio y/o protección.

En otras palabras, la protección prevista en la norma en estudio, prohíbe únicamente a la Administración lo siguiente:

1. **Destituir, desvincular o separar definitivamente del cargo** a un servidor público amparado en el fuero laboral, a causa de su filiación sindical o por su participación en actividades sindicales.
2. **Adoptar cualquier otra medida capaz de afectar las condiciones laborales** del servidor público, en tanto que dicha medida, limite o entorpezca el ejercicio de su cargo sindical o le perjudique por motivo de su participación en dicha actividad gremial.

Dadas las condiciones que anteceden, debe entenderse que son sobre tales actuaciones administrativas que recae la obligación legal de obtener autorización previa de la autoridad competente y fundada en causa legal.

Por lo tanto, mantenemos el criterio jurídico plasmado en consulta previa, en el sentido que *los servidores públicos aforados pueden ser objeto de investigaciones disciplinarias, sin que el inicio de estos procesos esté sujeto a aval o pre autorización alguna; siendo así que únicamente precisaría, pasar por el tamiz del ‘desafuero’, la aplicación de la sanción de destitución o cualquier otra medida o acción de personal que pueda afectar las condiciones laborales y limite el ejercicio de la libertad sindical del funcionario aforado.*

Por último, esta Procuraduría considera oportuno advertir que en virtud a las modificaciones introducidas a la Ley No.9 de 1994 por la Ley No.23 de 2017, se eliminó el órgano colegiado competente⁶ para ejercer el control en sede administrativa, de los actos

⁶Entiéndase la Junta de Apelación y Conciliación.

que presuntamente atenten contra el fuero laboral de los servidores públicos señalados en el artículo 190 previamente citado, y que dicha modificación legislativa, no asignó a otra autoridad administrativa esta competencia⁷; lo procedente en estos casos será que la autoridad nominadora, previo a la aplicación del reglamento interno institucional, formule la correspondiente consulta a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, con fundamento en el numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial, que atribuye a este alto tribunal de justicia la *“interpretación prejudicial acerca del alcance y sentido de los actos administrativos, cuando la autoridad judicial competente de decidir un proceso o la administrativa encargada de su ejecución, lo solicite de oficio, antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda.”*

De esta manera damos respuesta a su interrogante, reiterándole que la orientación vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



RGM/mabc
C-078-22

La Procuraduría de la Administración sirve a Panamá, te sirve a ti.

*Apartado 0815-00609, Panamá, República de Panamá *Teléfonos: 500-3350, 500-3370 * Fax: 500-3310*

** E-mail: procadmon@procuraduria-admon.gob.pa Página Web: www.procuraduria-admon.gob.pa*

⁷El artículo 36 de la Ley N°23 de 12 de mayo de 2017 derogó el Capítulo III “Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa” del Título II “Órganos Superiores de la Carrera Administrativa” (artículos del 27 al 35), del Texto Único de la Ley N°9 de 20 de junio de 1994 (de 29 de agosto de 2008) (G.O. 26134). La aludida Ley N°23 de 2017 no contempla disposición legal que establezca la autoridad competente para autorizar el desafuero de los servidores públicos amparados en el “fuero laboral”, en los términos previstos en el artículo 185 de dicho Texto Único de 2008, reestablecido mediante sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 30 de diciembre de 2015.