



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 28 de junio de 2022
Nota C-101-22

Señor

Rubén D. Quijada Q.

Secretario General de la
Asociación de Servidores Públicos de la
Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ASPARAP)
Ciudad.

Ref.: Aplicación del artículo 108 del Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).

Señor Quijada:

Atendiendo al derecho de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, damos respuesta a su nota N° ASPARAP-016-2022 de 26 de abril de 2022, mediante la cual solicita la opinión de esta Procuraduría, en cuanto a la aplicación del artículo 108 del Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).

Lo que concretamente consulta es:

“...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.”.

Sobre el particular debemos indicarle que, mediante nota C-090-22 de 8 de junio de 2022, cuya copia adjuntamos para su conocimiento, esta Procuraduría absolvió una consulta a la Dirección General de Carrera Administrativa, mediante la cual se pudo analizar el alcance del **fuero laboral** en el servicio público (*desde los criterios de la jurisprudencia interna*); el Texto Único de la Ley No.9 de 1994, ordenado por la Ley No.23 de 2017 (*artículo 190*); la importancia de la doctrina del bloque de la constitucionalidad panameña (*Convenios No.87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación y No.98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, ambos de la OIT*); así como también, se analizó el concepto de lo que en el derecho comparado se conoce como “*El acoso o mobbing laboral*”.

Brevemente podemos señalarle, que fue el criterio jurídico de este Despacho, sostenido en la referida nota C-090-22 del mes en curso, considerar que, el inicio de un procedimiento disciplinario contra un servidor público aforado *no requiere trámite de “desafuero”*; pero la aplicación a éste, de la sanción de destitución o de acciones de movilidad laboral que pudiesen

impedir, limitar o entorpecer el ejercicio de su estatus sindical, podría ser sometido a la consideración de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a efecto de obtener una interpretación prejudicial de las disposiciones del reglamento interno, que se estimen aplicables, según las circunstancias particulares de cada caso, con fundamento en el numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial.”

Ahora bien, respecto al tema objeto de su consulta, en cuanto a la aplicación del artículo 108 del Reglamento Interno de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, adoptado mediante la Resolución J.D. No.01 de 13 de enero de 2009, hemos podido observar que, tanto la norma consultada como 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 de 2017, contienen la misma redacción como tal; y, a la vez constituyen la norma legal que regula la situación jurídica de los servidores públicos, amparados al denominado fuero laboral (criterio ya desarrollado por este Despacho). Veamos:

“ARTÍCULO 108: DEL FUERO LABORAL

Gozarán de fuero laboral:

1. El Secretario General de la 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 informados a la Dirección de Carrera Administrativa.
3. Hasta tres miembros de asociaciones en formación, hasta el otorgamiento de su personería jurídica.
4. 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.”

En virtud que, el tema objeto de su solicitud guarda relación, como lo indicáramos en párrafos anteriores, a la consulta formulada por la Dirección General de Carrera Administrativa, nos permitimos transcribir los siguientes aspectos medulares de importancia, que fueron ya analizados. Veamos:

“... ”

De lo hasta aquí anotado se colige que la protección prevista en el último párrafo del artículo 190 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994, ordenado por la Ley N°23 de 2017, prohíbe 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 afiliación sindical o por su participación en actividades sindicales.

Nótese que el último párrafo del artículo 190 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994, objeto de nuestro análisis, únicamente prohíbe la aplicación de la sanción de destitución, sin hacer alusión alguna a otras medidas disciplinarias de menor gravedad (V.g., **amonestación verbal, amonestación escrita o suspensión del cargo**), que en atención a la progresividad que caracteriza al procedimiento disciplinario, podrían ser impuestas a un servidor público amparado en el “fuero sindical”, previo cumplimiento del procedimiento establecido en el reglamento interno institucional, dado que su aplicación no limita o impide el ejercicio de la actividad sindical, como sucedería en caso de una destitución o separación definitiva del cargo público.

2. **Adoptar cualquier otra medida capaz de afectar las condiciones laborales** del servidor público, en tanto dicha medida impida, limite o entorpezca el ejercicio de su cargo sindical, o le perjudique por motivo de su participación en dicha actividad gremial.

Siendo ello así, el **traslado** de un servidor público, en condiciones que hagan imposible o de difícil realización el ejercicio del cargo sindical, claramente se enmarcaría en el supuesto de hecho que señala el último párrafo del artículo 190 del Texto Único de la Ley N°9 de 1994, cuyo análisis nos ocupa; inclusive, dependiendo de la intensidad con que esta conducta se despliegue por parte de la autoridad nominadora, la misma podría llegar a configurar igualmente **acoso laboral**, en la medida que se materialice a través de una acción u omisión sistemática, continua o de reiteración eventual, que limite o restrinja el ejercicio de la libertad (sindical) o irrespete la permanencia o condiciones generales de trabajo, en los términos que señala el numeral 1 del artículo 3 de la Ley N°7 de 14 de febrero de 2018, “Que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones”.

...

No obstante y como quiera que en virtud de las modificaciones introducidas a la Ley N°9 de 1994 por la Ley N°23 de 2017, se eliminó el órgano colegiado competente para ejercer el control, en sede administrativa, de los actos que presuntamente atenten contra el “**fuero laboral**” de los servidores públicos señalados en el artículo 190 ya citado, y que dicha modificación legislativa, no asignó a otra autoridad administrativa esta competencia¹; 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 esta 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

¹ El 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.

oficio, antes de resolver el fondo del negocio o de ejecutar el acto, según corresponda.”

En virtud de las consideraciones anotadas, este Despacho es del criterio que el inicio de un procedimiento disciplinario contra un servidor público aforado no requiere trámite de “*desafuero*”; pero la aplicación a éste, de la sanción de destitución o de acciones de movilidad laboral, que pudiesen impedir, limitar o entorpecer el ejercicio de su libertad sindical, podría ser sometido a la consideración de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a efecto de obtener una interpretación prejudicial de las disposiciones del reglamento interno que se estimen aplicables, según las circunstancias particulares de cada caso, con fundamento en el consabido numeral 11 del artículo 97 del Código Judicial.”

De esta manera damos respuesta al tema objeto de su consulta, señalándole que la opinión brindada, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/jfm/jabsm



Adj. Lo indicado
C-067-22