



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 30 de marzo de 2026
Nota C-046-26

Señor Contralor General:

Ref.: Funcionamiento y ejercicio de las funciones del Tribunal Administrativo de la Función Pública, a pesar que solo se han nombrado dos de los tres magistrados que lo integran, de acuerdo a lo previsto en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a la Nota Núm.424-2026-LEG/PJ, recibida en este Despacho el 20 de marzo de 2026, mediante la cual eleva formal consulta en torno a "*si el Tribunal Administrativo de la Función Pública puede funcionar y ejercer sus funciones, a pesar de que solo se han nombrado dos de los tres magistrados que lo integran, de acuerdo a lo previsto en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 9 de 1994*".

Se inicia el análisis requerido con la revisión del artículo 18 de la Constitución Política, que en armonía con el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, del Procedimiento Administrativo General, ampara el ***principio de estricta legalidad***, conforme el cual todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, determinando así un límite a los poderes del Estado, que deben ejercerse con apego a la ley vigente y la jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

Este principio de derecho público ha sido exaltado en abundantes decisiones judiciales (jurisprudencia) de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, entre ellas la Sentencia de 22 de febrero de 2019, al indicar que "*se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que puede afectar a los administrados*".

Se desprende así, que los actos administrativos emitidos por los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, deben limitarse a lo permitido por la ley y que, en estricto cumplimiento del mandato constitucional, tal comportamiento revestirá y asegurará que el acto emitido se presuma igualmente legal.

Honorable Señor
ANEL FLORES
Contralor General de la República
Ciudad.

Establecida la...

Establecida la precedente premisa constitucional, resulta oportuno hacer referencia a las opiniones jurídicas C-103-24 de 10 de junio de 2024¹ y C-112-25 de 6 de mayo de 2025², de cuyo criterio se ratifica este Despacho, las cuales guardan relación con el tema medular de su escrito petitorio.

La primera, a saber la C-103-24, revisa en forma sucinta ***el deber de los servidores públicos de cumplir con las funciones propias del cargo***, a la luz de los artículos 771 y 772 del Código Administrativo, concernientes a la toma de posesión del cargo y al juramento de "*sostener y defender la Constitución y de cumplir con los deberes que le incumban*".

Sobre ello, esta Procuraduría exterioriza que "*...ninguna persona puede ejercer un cargo público sin haber prestado juramento, esto es sin haber tomado posesión del cargo, y que dicho juramento comprende la obligación de 'cumplir con los deberes que le incumban'*". Ello permite colegir que, en atención al principio de estricta legalidad, ninguna persona puede asumir un cargo en la administración pública, sin haber sido previamente nombrado y tomado posesión del mismo, luego de lo cual, es decir una vez juramentado, todo servidor público está obligado a iniciar el ejercicio de las funciones asignadas al cargo". (La subraya es del Despacho)

En relación con el ***Tribunal Administrativo de la Función Pública***, se indica que fue creado por el artículo 34 del Texto Único de la Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "*como 'ente independiente, especializado e imparcial, con jurisdicción en toda la República', con las funciones establecidas en el artículo 36*".

Agrega el artículo 35 ibídem, que el Tribunal Administrativo de la Función Pública estará conformado por tres (3) magistrados, con sus suplentes; mientras el artículo 41 ídem exige la designación, en Sala de Acuerdos y por mayoría, de un presidente, un vicepresidente y un vocal, quienes conformarán la directiva de dicho tribunal. Esto evidencia que se requiere de los tres (3) magistrados, para constituir la Sala de Acuerdos o Pleno³, y designar los mandatarios (*presidente, vicepresidente y vocal*).

Esta Procuraduría concluye la consulta en comentario, indicando que "*no es jurídicamente viable el desarrollo de las funciones descritas en la Ley por parte del Tribunal Administrativo de la Función Pública, con sólo la participación de dos (2) de los tres (3) magistrados que lo componen*".

El segundo instrumento, C-112-25, está relacionado con el trámite de las reclamaciones de prima de antigüedad, por parte de los funcionarios del Tribunal Administrativo de la Función Pública. Para lo cual se revisa la ***competencia del tribunal***, expresada en el artículo 36 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, a saber:

1. Conocer y resolver las apelaciones contra las resoluciones que dispongan destituciones.
2. Ordenar reintegro o pago de indemnizaciones en caso de fallo favorable al servidor

estableciendo el...

¹ <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-103-24>

² <https://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-112-25>

³ De conformidad con el Diccionario de la lengua española, es: "*Completo, lleno*". <https://dle.rae.es/pleno?m=form>

estableciendo el término para ello.

3. Ordenar el pago de salarios caídos, en los casos que corresponda.

Complementa lo anterior, el artículo 43 del Texto Único de la Ley No.9 de 1994, al estipular que las apelaciones incoadas en contra de las destituciones deban ser surtidas por el Pleno del Tribunal Administrativo de la Función Pública, mientras que las "*apelaciones contra acciones de recursos humanos que no sean destituciones serán resueltas por un magistrado de forma individual*".

En otro aspecto, de los artículos 31 y 32 de la Ley No.23 de 2017, se colige que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, y otras autoridades administrativas, mantendrán la competencia de los procesos que le correspondan, hasta tanto tomen posesión los Magistrados de la Función Pública. En consecuencia, constituido el Tribunal Administrativo de la Función Pública, a este organismo de justicia administrativa le corresponderá la competencia relativa a los procesos de apelación contra destituciones.

En este análisis, se estima que "*el Tribunal Administrativo de la Función Pública, ante la falta de uno de sus magistrados titulares, exhibe una incapacidad temporal para convocar un Pleno de Magistrados y, en consecuencia, no tiene competencia para tramitar las reclamaciones por despidos injustificados, ni los consecuentes pagos de prestaciones, incluyendo las primas de antigüedad*".

Luego de este sucinto recorrido, y conforme lo expresado en las consideraciones plasmadas, este Despacho estima que no es jurídicamente viable el desarrollo de las funciones descritas en la Ley por parte del Tribunal Administrativo de la Función Pública, con sólo la participación de dos (2) de los tres (3) magistrados que lo componen.

De esta manera se da respuesta a su solicitud, reiterándole que la opinión aquí vertida, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto a lo consultado.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle las seguridades de mi alta consideración.


JOSÉ ALBERTO ÁLVAREZ VALDÉS
Procurador de la Administración, Encargado



JAAV/drc
C-044-26