



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 6 de mayo de 2025
Nota C-112-25

Magistrado Presidente:

Ref.: Trámite de las reclamaciones de los funcionarios del Tribunal Administrativo de la Función Pública, en materia de prima de antigüedad.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota TAFP-P-MP-N-No.0068-2025, recibida en este Despacho el día 28 de abril de 2025, por cuyo conducto consulta si puede el Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP), tramitar las reclamaciones de sus funcionarios, en materia de prima de antigüedad, ante otras instituciones del Estado, conforme al artículo 24 de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017 “*Que reforma la Ley No.9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones*”.

Sobre el particular, resulta conducente señalar, en primera instancia, que el referido artículo 24 de la Ley No.23 de 2017 determinó entre otros aspectos que, en caso de mora del Estado en el pago de las prestaciones finales de los servidores públicos, el afectado podría acudir ante el Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP), para ejecutar a la institución respectiva o al Estado, en la forma prevista en el segundo párrafo del artículo 42-L de la Ley No.9 de 1994.

Ello conlleva a resaltar que el artículo 42-L estableció ciertas particularidades, tales como:

- a) Que las sumas en concepto de prestaciones a favor de los servidores públicos destituidos injustificadamente, sean reconocidas mediante resolución del TAFP.
- b) Que dichas sumas deberán hacerse efectivas en un plazo de tres meses, posterior a la fecha en que queda ejecutoriada la sentencia.
- c) Si no se realiza el pago en el plazo estipulado, el afectado puede solicitar al TAFP, la ejecución de la sentencia.

Con referencia a lo anterior, observa esta Procuraduría que, lo medular a la presente consulta,

Magistrado
CARLOS AYALA MONTERO
Presidente
Tribunal Administrativo de la Función Pública
Ciudad.

responde...

responde a las funciones propias de dicho Tribunal, establecidas en el artículo 36 del Texto Único¹ de la Ley No.9 de 1994², mismas que involucran que éste deba "*conocer de las apelaciones contra acciones de recursos humanos dirigidas contra servidores públicos... y, en especial, para:*
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 público estableciendo el término para ello;* 3. *Ordenar el pago de salarios caídos, en los casos que corresponda*".

En adición, el artículo 43 del citado Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, ordena que las apelaciones incoadas en contra de las destituciones sean surtidas por el Pleno del Tribunal Administrativo de la Función Pública, mientras permite que las demás apelaciones, que son competencia de dicho Tribunal, sean atendidas en sala unitaria. Cabe destacar que las resoluciones dictadas por este Tribunal, agotan la vía gubernativa y pueden ser recurridas ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el artículo 45 *ibídem* (*originalmente Art. 42-L de la Ley 23 de 2017*), refiriéndose a aquellos casos en que el Tribunal Administrativo de la Función Pública determine la existencia de despido injustificado y reconozca el pago de prestaciones, señala que el Estado, o la Institución, dispondrá de un plazo de tres (3) meses para hacer efectivo el pago pertinente, y de no haberse producido el pago correspondiente transcurrido dicho término, el afectado podrá volver a acudir ante la entidad de justicia administrativa (*el Tribunal*), a fin de solicitar la ejecución de la sentencia dictada.

En otro aspecto relevante, los artículos 31 y 32 de la Ley No.23 de 2017³, estipulan que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, y otras autoridades administrativas, según corresponda, mantendrán la competencia de los procesos de apelación contra destituciones, hasta tanto tomen posesión los Magistrados de la Función Pública, razón por la cual, al no haberse completado el número de magistrados que integran el correspondiente Tribunal, y por tanto ante la imposibilidad temporal de conformar un Pleno de Magistrados, se constriñe la competencia de dicho Tribunal Administrativo para atender las apelaciones por destitución.

Ante las comentadas circunstancias, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 13 de enero de 2015, ha externado que "*...para el tema de las demandas que promuevan los servidores públicos destituidos injustificadamente, el proceso será sumario... Sin embargo, en cuanto al proceso que deban seguir los servidores públicos, una vez agotada la vía gubernativa **para reclamar el pago de la prima de antigüedad**, la ley en mención no establece cuál será el procedimiento a seguir; por lo que ante este vacío, debe entenderse que **se seguirá el proceso que la Ley 135 de 1943 establece para las acciones***

contenciosas...

¹ Publicado en la Gaceta Oficial No.28.729 de 11 de marzo de 2019.

² Ley No.9 de 20 de junio de 1994, "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa". Publicada en la Gaceta Oficial No.22562 de 21 de junio de 1994.

³ Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, "Que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, y dicta otras disposiciones". Publicada en la Gaceta Oficial No.28277-B de 12 de mayo de 2017.

contenciosas administrativas de plena jurisdicción, ya que dicha reclamación se realiza sobre un derecho de carácter particular". (Lo resaltado es del Despacho)

Considerando lo expuesto, esta Procuraduría debe enfatizar el alcance del principio de legalidad, consagrado en el artículo 18 del Texto Fundamental patrio, y reiterado por el artículo 34 de la Ley No.38 de 2000, de Procedimiento Administrativo General, bajo cuyo arreglo todas las actuaciones administrativas deben estar sometidas a las leyes, estableciendo así un límite a los poderes del Estado, esto es 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**⁴.

En tal sentido, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, ha manifestado por medio de su jurisprudencia, decisiones judiciales refiriéndose al importante principio de estricta legalidad, acentuando su finalidad. Al respecto, a través de la Resolución fechada 10 de julio de 2019, profirió 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, con meridiana claridad, 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.

Visto lo anterior, esta Procuraduría 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, por lo que correspondería acudir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Carta Política, artículo 34 de la Ley No.38 de 2000 (*Procedimiento Administrativo General*), Ley No.135 de 30 de abril de 1943 (*Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*), los artículos 36, 43, 45 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, y los artículos 31 y 32 de la Ley No.23 de 2017.

Ahora bien, *a contrario sensu*, con fundamento en ese mismo principio de derecho público, aunado al principio del debido proceso⁵, una vez constituido el Pleno de Magistrados, en virtud de lo estipulado en los artículos 43 y 45 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, el Tribunal

Administrativo...

⁴ "... 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 pueda afectar a los administrados". Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

⁵ Cfr. artículo 32 de la Constitución Política de Panamá.

Administrativo de la Función Pública adquiere la competencia para diligenciar las apelaciones por destitución y, dentro del proceso, reconocer el pago de las prestaciones de Ley, incluyendo lo relativo a la prima de antigüedad, erigiéndose así en la entidad idónea a tales efectos para todos los funcionarios públicos comprendidos en el instrumento aludido (*Texto Único de la Ley No.9 de 1994*) y por tanto, las decisiones de dicho Tribunal serían oponibles, a través de los medios establecidos, ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

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.


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración



GVdeA/drc
C-101-25