



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 9 de marzo de 2026
C-SAM-18-26

Respetada Alcaldesa:

Ref.: Facultades del Tribunal Administrativo de la Función Pública frente a los Municipios.

Me dirijo a usted en esta ocasión, y con el respeto acostumbrado, a fin de dar respuesta a su Nota DS-206-2026, fechada 6 de febrero de 2026, mediante la cual eleva formal consulta relacionada con las facultades y competencias del Tribunal Administrativo de la Función Pública frente a los Municipios, en cuanto a las siguientes preguntas:

“El Tribunal Administrativo de la Función Pública tiene la facultad de retener o secuestrar las cuentas del Estado o de los Municipios?”

¿El Tribunal tiene competencia para ejecutar las cuentas de una entidad municipal, en materia de prestaciones laborales y de ser afirmativa su respuesta que pasos tiene que seguir de acuerdo con la ley?

¿Puede el Tribunal ser juez y parte, dentro de un proceso administrativo, y a su vez, ser agente retenedor y pagador de prestaciones laborales a exservidores?

Adicional de lo anterior, requerimos que nos brinde la interpretación y alcance del artículo 42-L de la Ley 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.”

En atención al conjunto de interrogantes planteados, y considerando su evidente interrelación jurídica y funcional, resulta metodológicamente pertinente abordarlos de manera integral, a fin de ofrecer una respuesta sistemática y coherente desde el marco normativo aplicable.

Desde esta perspectiva metodológica, el análisis debe comenzar por precisar la naturaleza jurídica y el ámbito competencial del Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP). Dicho órgano, creado por la Ley 23 de 2017 que reforma la Ley 9 de 1994, se configura como un ente independiente, especializado e imparcial, con jurisdicción en toda la República. Conforme al artículo 36 del Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, sus competencias se circunscriben a conocer y resolver las apelaciones contra resoluciones de destitución, ordenar reintegros o indemnizaciones en caso de fallo favorable y disponer el pago de salarios caídos cuando corresponda.

Estas...

Honorable Señora
STEFANY DAYAN PEÑALBA
Alcaldesa del Distrito de Arraiján
Ciudad

Estas atribuciones reflejan su naturaleza jurisdiccional administrativa, cuyo ámbito de actuación está estrictamente delimitado por la ley y no puede extenderse más allá de lo expresamente previsto en ella.

En desarrollo de esa delimitación competencial, resulta pertinente precisar lo señalado por esta Procuraduría en la Nota C-112-25, mediante la cual se interpretó el artículo 42-L de la Ley 23 de 2017, precisándose las siguientes particularidades:

“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, posteriores a la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia.

c) Que, de no realizarse el pago dentro del plazo estipulado, el afectado podrá solicitar al TAFP, la ejecución de la sentencia.”

En ese sentido, el referido artículo dispone que las prestaciones reconocidas por el Tribunal deben hacerse efectivas en un plazo de tres meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, y que, en caso de incumplimiento, el afectado podrá solicitar ante el propio Tribunal la ejecución del fallo. Este marco normativo delimita con precisión los plazos y el mecanismo procedimental aplicable, sin contemplar facultades adicionales tales como la retención o el secuestro de cuentas municipales. En consecuencia, la función del Tribunal se circunscribe a garantizar el cumplimiento de sus decisiones dentro de los parámetros legales expresamente previstos, sin que resulte jurídicamente viable extender sus competencias más allá de lo que la ley le confiere.

En la misma Nota C-112-25, este Despacho también precisó, con fundamento en los artículos 31 y 32 de la Ley 23 de 2017, que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa y las demás autoridades administrativas competentes mantendrían transitoriamente la atribución para conocer de los recursos de apelación contra destituciones hasta tanto se completara la integración del Tribunal Administrativo de la Función Pública. No obstante, dicha consideración obedeció a una circunstancia de carácter orgánico y temporal vinculada a la conformación del Pleno de Magistrados.

A partir de las consideraciones expuestas y una vez delimitado el alcance normativo de las competencias del Tribunal Administrativo de la Función Pública, resulta pertinente examinar los principios de estricta legalidad y de buena administración pública, los cuales orientan la actuación de la Administración y sirven de marco interpretativo para el ejercicio de las potestades públicas.

En consonancia con lo expuesto, no debe perderse de vista que el principio de estricta legalidad constituye un eje rector de la actuación administrativa, en virtud del cual toda potestad pública debe ejercerse en sujeción a la normativa vigente y a los criterios interpretativos consolidados. Como ha señalado reiteradamente la Procuraduría de la Administración, la actuación del servidor público se encuentra delimitada por las facultades expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico.

En el...

En el ámbito de las decisiones emitidas por el Tribunal Administrativo de la Función Pública, dicho principio determina que cualquier medida de ejecución o cumplimiento encuentre sustento directo en la disposición legal habilitante, en resguardo de la seguridad jurídica y del adecuado reparto competencial.

Por su parte, la buena administración pública se configura como un estándar material que orienta la actuación estatal hacia parámetros de objetividad, razonabilidad, eficiencia y respeto a los derechos de los administrados. Este principio, desarrollado en la doctrina administrativa y acogido por la práctica institucional, impone a las autoridades el deber de procurar soluciones compatibles con la tutela efectiva de los derechos reconocidos. En materia de prestaciones laborales derivadas de resoluciones o sentencias, este estándar sugiere la adopción de mecanismos que permitan armonizar las exigencias legales, presupuestarias y administrativas con la satisfacción oportuna de los derechos reconocidos.

En este contexto, resulta pertinente recordar que el artículo 234 de la Constitución Política establece el deber de las autoridades municipales de cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las resoluciones de los tribunales de justicia ordinaria y administrativa. Dicho mandato refuerza el marco jurídico dentro del cual se ejerce la autonomía municipal, la cual, por su propia naturaleza constitucional, debe entenderse en concordancia con los principios de legalidad, coordinación interinstitucional y responsabilidad administrativa.

Desde una perspectiva práctica, la convergencia del principio de estricta legalidad, el estándar de buena administración y el mandato constitucional referido aconseja que las autoridades municipales, frente a resoluciones que reconozcan prestaciones laborales, evalúen su cumplimiento conforme a los mecanismos legalmente previstos. En aquellos supuestos en que surjan consideraciones operativas, tales como aspectos presupuestarios o procedimentales, resulta jurídicamente razonable acudir a las vías normativas e institucionales correspondientes, asegurando en todo momento la coherencia con el ordenamiento jurídico vigente y la protección de los derechos involucrados.

De esta manera, damos respuesta a la consulta, señalando que la opinión aquí vertida no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante de la Procuraduría de la Administración, en cuanto al tema consultado.

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

Atentamente,


GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
Procuradora de la Administración

GVdeA/lrgs/jgv
Ref. SAM-CON-11-26