

Carrera administrativa, desde un enfoque práctico: ¿El tribunal administrativo de la función pública es una realidad o no?
Administrative career, from a practical approach: Is the administrative tribunal of the civil service a reality or not?

Por: **Rodríguez Villarreal, Antonio Ariel**
Universidad de Panamá
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Panamá

Correo: Antonio9005@hotmail.com / antonio9005@usal.es

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-6773-2910>

Entregado: 1 de marzo del 2024

Aprobado: 5 de abril del 2024

DOI <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n54.a6384>

Resumen:

La Carrera Administrativa, es obligatoria para todas las instituciones públicas del Estado, y los municipios subsidiados. Se aplica en forma supletoria para todas las instituciones que se regulen por leyes especiales u otras Carreras de la Función Pública.

En la Ley de Carrera Administrativa, se establecen los derechos y deberes de los servidores públicos en general, así como los derechos que tienen los servidores públicos de Carrera Administrativa, como la estabilidad laboral en los puestos de trabajo. Esta estabilidad laboral la adquieren los servidores públicos que hayan sido incorporados a la Carrera Administrativa por la Dirección General de Carrera Administrativa, bien sea a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso o “concurso” (POI) o el Procedimiento Especial de Ingreso (PEI), siempre que los servidores públicos cumplan con los requisitos del cargo exigidos por el Manual Institucional de Clases Ocupacionales.

A través de la Ley 9 de 1994, se adoptó la Carrera Administrativa, sin embargo, con el pasar de los años, la Ley de Carrera Administrativa, ha sido modificada e 4 cuatro ocasiones y debido tales modificaciones realizadas la Ley de Carrera Administrativa, carece de un orden estructural lógico, lo que causa confusión en la aplicación e interpretación de las normas relacionadas a la administración de recursos humanos de los servidores públicos.

Además de lo anterior, se han creado nuevos organismos públicos dentro del sistema de Carrera Administrativa, como lo es el caso del Tribunal Administrativo de la Función Pública, que viene a reemplazar a la Junta de Apelación y Carrera Administrativa.

Palabras clave: Carrera Administrativa, Ley, reformas a la Ley, destitución, Dirección General de Carrera Administrativa, recurso de reconsideración, recurso de apelación y servidor público.

Summary:

The Administrative Career is mandatory for all public institutions of the State and subsidized municipalities. It is applied in a supplementary manner for all institutions that are regulated by special laws or other Public Service Careers.

In the Administrative Career Law, the rights and duties of public servants in general are established, as well as the rights that public servants in the Administrative Career have, such as job stability in jobs. This job security is acquired by public servants who have been incorporated into the Administrative Career by the General Directorate of Administrative Career, either through the Ordinary Entry Procedure or “competition” (POI) or the Special Entry Procedure (PEI), provided that public servants meet the position requirements demanded by the Institutional Manual of Occupational Classes.

Through Law 9 of 1994, the Administrative Career was adopted, however, over the years, the Administrative Career Law has been modified 4 four times and due to such modifications, the Administrative Career Law lacks of a logical structural order, which causes confusion in the application and interpretation of the regulations related to the administration of human resources of public servants.

In addition to the above, new public bodies have been created within the Administrative Career system, such as the Administrative Tribunal of the Public Service, which replaces the Board of Appeals and Administrative Career.

Keywords: Administrative Career, Law, reforms to the Law, dismissal, General Directorate of Administrative Career, appeal for reconsideration, appeal and public servant

Introducción

Al presentar este artículo al lector, buscamos analizar en pocas páginas y de forma práctica, lo relativo a la Carrera Administrativa, en lo que se refiere a la administración del

recurso humano al servicio del Estado panameño, y los organismos públicos que conforman el sistema de Carrera Administrativa.

Se busca dar a conocer cuáles son los derechos y deberes de los servidores públicos, y entender todo lo relativo al funcionamiento del sistema de Carrera Administrativa, partiendo del análisis de la Ley 9 de 1994, la cual se encuentra próxima a cumplir 30 años de vigencia en la República de Panamá.

Se hará especial énfasis en el estudio de cada uno de los organismos creados por el legislador a través de la Ley de Carrera Administrativa, y se evaluarán cada una de las funciones, tareas y responsabilidades de tales organismos públicos que integran el sistema de Carrera Administrativa.

Se abordarán, además, pero de forma somera, los mecanismos que prevé la Ley de Carrera Administrativa, para dar estabilidad laboral a los servidores públicos en sus puestos de trabajo, en especial para aquellos que destaquen por su profesionalismo, capacidad, moralidad y servicio público, que son características que deben tener todos los servidores públicos que prestan servicio a una institución pública.

Por otro lado, se abordará lo relativo a las reformas que ha sufrido la Ley de Carrera Administrativa, durante los 30 años de vigencia, y que aspectos deben mantenerse y cuáles deben ser cambiados o eliminados, para poder tener una administración pública que brinde un servicio público que sea eficiente y de calidad.

El artículo, que se presenta al lector, ha sido preparado, sobre la base de mi experiencia, conocimiento y manejo de la Ley 9 de 1994, por haber desempeñado el cargo de Jefe de la Unidad de Asesoría Legal y abogado de la Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia desde el 1 de noviembre de 2021.

Por ello, trataré de hacer llegar al lector un artículo que sea de fácil entendimiento, para que estos tópicos que han sido poco tratados en la literatura jurídica panameña, puedan ser comprendidos y ser de fácil aplicación para abogados, servidores públicos, autoridades nominadoras o máximas autoridades de instituciones públicas y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las instituciones públicas.

1. Concepto de Carrera Administrativa.

En algunos países se emplea el concepto de servicio civil, como un sinónimo de Carrera Administrativa y en efecto, se entiende que, el servicio civil es el “conjunto de instituciones, personas, normas y principios que regulan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores”. (Diccionario préhispanico, n.d.).

Vale destacar que, en la República de Panamá, la figura ha sido regulada bajo la denominación de Carrera Administrativa, y no bajo el concepto de servicio civil, como ha ocurrido en otros países tales como Costa Rica, Honduras, República Dominicana, ello debido a que, la figura del servicio civil, para el caso de la República de Panamá, según el artículo 301 de la Constitución Política, se destina el servicio civil obligatorio para los estudiantes y egresados de las instituciones educativas que prestan servicios temporales a la comunidad antes de ejercer libremente su profesión y oficio. Por tal motivo, en el país no se pudo utilizar la denominación de servicio civil, y se le llamó Carrera Administrativa.

La Carrera Administrativa, es definida como el “conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y de progreso profesional de los funcionarios públicos” (Diccionario préhispanico, n.d.)

Otro autor ha señalado que la Carrera Administrativa, es “un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. Para alcanzar este objetivo, el ingreso y la permanencia en los empleos de carrera administrativa se harán exclusivamente con base en el mérito, mediante procesos de selección por concursos públicos y abiertos” (Carrera Administrativa, s. f.-b)

La carrera administrativa, “puede definirse como el conjunto de expectativas profesionales que tiene un funcionario al ingresar en la Administración. Una vez nombrado en la función pública, el funcionario queda vinculado a una organización en la que, normalmente, va a desarrollar toda o gran parte de su vida profesional. La carrera debe ser a la vez un derecho del funcionario y un instrumento para la Administración. Como derecho del funcionario refleja sus expectativas profesionales.” (Gaztañaga, n.d.)

“La Carrera Administrativa se fundamenta en dos ideas. La primera, es un sistema donde el funcionario público eficiente y con méritos, crece y permanece. La segunda, aún más importante: un funcionario público eficiente y que ha crecido en base a méritos, brindará un excelente servicio a todos los ciudadanos que atiende”. (*¿Qué Es La Carrera Administrativa?*, n.d.)

En efecto, puede verse en el artículo 2, numeral 12 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, que se define la Carrera Administrativa, como la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. La legislación de Carrera Administrativa es fuente supletoria de derecho para las demás carreras públicas y leyes especiales.

De todo lo antes dicho, se colige que la Carrera Administrativa, es el sistema a través del cual la Administración Pública capta a los servidores públicos administrativos, que destaquen por su profesionalismo, lealtad, capacidad, moralidad, y les permite a las instituciones públicas retener a ese recurso humano, que tiene cualidades necesarias para prestar un servicio público eficiente y de calidad.

A estos servidores públicos se le otorgan beneficios como estabilidad laboral en sus puestos de trabajo, facilidad para aplicar en concursos de ascensos para desempeñar cargos públicos de mayor jerarquía o responsabilidad, entre otros.

Al respecto, se debe indicar que, “La Ley de Carrera Administrativa señala en su artículo 2, cuáles son las clases de servidores públicos. Esta clasificación es muy importante para poder determinar que funcionarios estarán sujetos a la Carrera Administrativa y quienes se registrarán por otras carreras contenidas en leyes especiales”. (Nuñez Vega, 2011)

De lo anterior, se colige que, en la Ley de Carrera Administrativa, es un instrumento legal que, no aplica para cargos públicos o instituciones públicas que se regulen por carreras públicas distintas a la Carrera Administrativa o leyes especiales, y que solo puede aplicarse supletoriamente, pero, solo para casos de vacíos legales. La Ley de Carrera Administrativa, solo puede aplicarse a servidores públicos administrativos, para darle estabilidad laboral en sus puestos de trabajo.

2. Consideraciones acerca de la Ley de Carrera Administrativa.

En el Capítulo 3, del Título XI de la Constitución Política, denominado “Organización de la organización de personal”, específicamente en el artículo 305, se instituyen Se carreras en la función pública, conforme a los principios del sistema de méritos, y se establecen las siguientes:

- La Carrera Administrativa.
- La Carrera Judicial.
- La Carrera Docente.
- La Carrera Diplomática y Consular.
- La Carrera de las Ciencias de la Salud.
- La Carrera Policial.
- La Carrera de las Ciencias Agropecuarias.
- La Carrera del Servicio Legislativo.
- Las otras que la Ley determine.

Es importante destacar que, a través de la Ley 9 de 1994, se reguló lo relativo a la Carrera Administrativa, que está prevista en la Constitución Política de la República en el Título XI.

Vale destacar que, “la idea de establecer un sistema de servicio civil en la República de Panamá, empezó a aflorar y se originó en la década de los cincuenta. Sin embargo, fue establecido de manera definitiva con la promulgación de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, mediante la que se establece la Carrera Administrativa, para estructurar sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y normas aplicables a los servidores públicos de la República de Panamá” (De León, 2008).

Las otras Carreras de la función pública o también llamadas Carreras públicas, están reguladas en otros instrumentos legales. Por ejemplo, la Carrera Judicial, está regulada a través de la Ley 53 de 2015, la Carrera Diplomática, está regulada por la Ley 28 de 1999, la Carrera Policial, está regulada en la Ley 18 de 1997.

Lo establecido en la Constitución Política, en relación a la Carrera Administrativa, se trata de una norma programática, es decir, que es una “regla incluida en la Constitución que

carece de eficacia directa y solo establece criterios de actuación para el legislador ordinario” (Diccionario préhispanico, n.d.) y que entonces, a través de la Ley 9 de 1994, le legislador, le dio un desarrollo en un marco legal, a la Carrera Administrativa.

Se indica en el artículo 1 de la Ley 9 de 1994, que tal instrumento legal, desarrolla los Capítulos 1º, 2º, 3º y 4º del Título XI de la Constitución de la República de Panamá; regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la Administración Pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

De esta manera, la Ley de Carrera Administrativa, es un instrumento legal que es de uso obligatorio para todas las dependencias del Estado, y para los municipios no subsidiados, y se aplica supletoriamente en las demás instituciones públicas que se rigen por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales.

Lo anterior denota que, la Ley de Carrera Administrativa es un instrumento jurídico de mucha importancia y trascendencia para la administración del sistema de recursos humanos y sus subsistemas.

Tiene como función primordial dotar a las instituciones del Estado, de servidores públicos con las competencias necesarias para el desarrollo de las tareas que le corresponde realizar en la Administración Pública, cumpliendo las mismas con los mejores estándares de eficiencia y transparencia, pero, aún se requieren realizar ajustes para que la Ley de Carrera Administrativa, sea una norma jurídica de avanzada, dado el tiempo que ha transcurrido desde su creación y modificaciones posteriores.

2.1. Finalidades de la Ley de Carrera Administrativa.

Las finalidades de la Ley de Carrera Administrativa, están previstas en el artículo 3 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, y son las siguientes:

- Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades

de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.

- Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.
- Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de Carrera Administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.

2.2. Principios de la Ley de Carrera Administrativa en Panamá.

Los principios en los que se rige la Carrera Administrativa en la República de Panamá, son los siguientes:

- Igualdad de trato y oportunidad de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna.
- Incremento de la eficiencia de los servidores públicos y de la Administración Pública en general.
- Equidad y justicia en la administración de los recursos humanos al servicio del Estado.
- Competencia, lealtad, honestidad y moralidad del servidor público en sus actos públicos y privados.

2.3. Reformas a la Ley de Carrera Administrativa.

Vale destacar que, con el pasar de los años, durante las distintas administraciones presidenciales, la Ley de Carrera Administrativa, ha sido modificada por lo menos en 4 ocasiones.

La primera modificación se realizó a través de la Ley 24 de 2007; la segunda modificación, se hizo a través de la Ley 43 de 2009, la tercera modificación se hizo a través de la Ley 23 de 2017; y la cuarta modificación, se hizo a través de la Ley 241 de 2021.

En ese sentido, debido a las múltiples modificaciones realizadas a la Ley de Carrera Administrativa, la misma carece de un orden estructural. Además de ello, algunos tópicos laborales del sector público, están contenidos y regulados en otras disposiciones legales, por lo que se encuentran dispersos, lo que causa confusión en la aplicación e interpretación de las normas relacionadas a la administración de recursos humanos de los servidores públicos.

Es necesario resaltar que, la Dirección General de Carrera Administrativa, a través del Ministerio de la Presidencia, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, elaboró y presentó ante la Asamblea Nacional, el día 31 de agosto de 2023, el Proyecto de Ley 1075 “Que subroga la Ley 9 de 1994, Que establece y regula la Carrera Administrativa¹”.

El referido proyecto de ley, establece una nueva Ley de Carrera Administrativa, que reemplazaría la actual Ley 9 de 1994. El mismo fue aprobado en primer debate por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, sin embargo, se mantiene en la Asamblea Nacional, pendiente del trámite de segundo debate, es decir, que aún no es Ley de la República. Tal documento, fue discutido, con las Asociaciones de servidores públicos y representantes de otras instituciones públicas en mesas de trabajo en el primer debate².

¹ Cuando yo ocupaba el cargo de jefe de la Unidad de Asesoría Legal de la Dirección General de Carrera Administrativa, trabajé en la elaboración del Proyecto de Ley 1075 Que subroga la Ley 9 de 1994, Que establece y regula la Carrera Administrativa, para su presentación ante la Asamblea Nacional, consideré que no tenía sentido hacer una modificación a la Ley 9 de 1994, ya que la misma ha sido modificada en 4 ocasiones.

Por tal motivo, al magíster Sara Pedreschi, directora general de la Dirección General de Carrera Administrativa, durante la Administración del Presidente Laurentino Cortizo, le sugerimos al trabajar el proyecto de ley, que se confeccionara mejor en una propuesta que adoptara una nueva Ley de Carrera Administrativa, para corregir los errores que mantiene la Ley 9 de 1994, debido a las constantes modificaciones que ha sufrido la Ley, petición que fue acogida por la misma.

² Cuando me refiero al Proyecto de Ley 1075 Que subroga la Ley 9 de 1994, hablo desde mi experiencia como jefe de la Unidad de Asesoría Legal de la Dirección General de Carrera Administrativa, en la preparación y elaboración del documento que fue presentado ante la Asamblea Nacional que incluye la exposición de motivos y el proyecto de ley. El documento presentado fue ampliamente discutido con otros abogados del Ministerio de la Presidencia. También participé en mesas de trabajo que se hicieron con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral durante los años 2021, 2022 y 2023.

Así mismo, acompañé en calidad de asesor a la Magíster Sara Pedreschi, directora general de la Dirección General de Carrera Administrativa, cuando compareció ante el Consejo de Gabinete para explicar al presidente de la República y los ministros de Estado, para solicitarle a ese cuerpo colegiado que le diera la autorización al Ministro de la Presidencia, para poder presentar el Proyecto de Ley ante la Asamblea Nacional.

2.4. Organismos que se regulan en la Ley de Carrera Administrativa.

Para nosotros, el profesor de la Universidad de Panamá y actual magistrado de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Cecilio Cedalise Riquelme, erróneamente ha indicado al referirse a la Carrera Administrativa, que en la Ley 9 de 1994, en la Ley “...se establecen estructuras y mecanismos para la selección científica de los servidores del Estado, tales como la creación de la Dirección General de la Carrera Administrativa, la Junta Técnica de Carrera Administrativa, Junta de Apelación y Conciliación de la Carrera Administrativa y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos. A esas estructuras les está encomendada toda la actuación sobre el ingreso a la carrera administrativa (por vía regular o vía especial), selección, nombramiento, posesión, ascensos, traslados, incentivos, evaluación y capacitación de los servidores públicos”. (Órgano Judicial de Panamá, 2017).

Compartimos el criterio de que en la Ley de Carrera Administrativa, se establecen las estructuras y mecanismos para la selección de servidores públicos al servicio del Estado, que incluyen a la Dirección General de Carrera Administrativa, la Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa, la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, hoy Tribunal Administrativo de la Función Pública y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, más no el criterio de que, que a todos los organismos públicos que creó la Ley de Carrera Administrativa, le corresponde la actuación, sobre el ingreso a la Carrera Administrativa, sino que esta es una función, que es exclusiva de la Dirección General de Carrera Administrativa, a través de la aplicación del Procedimiento Ordinario de Ingreso o “concurso” (POI) y del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI), que serían los mecanismos regulares o vía especial, a los que se refiere el autor.

En lo que respecta a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, en coordinación y supervisión de la Dirección General de Carrera Administrativa, le corresponde realizar los procedimientos técnicos de acciones de recursos humanos de selección, nombramiento, posesión, ascensos, traslados, incentivos, evaluación y capacitación de los servidores públicos.

Además, estuve presente en las mesas de trabajo que tuvieron lugar en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, que se realizaron en ocasión del primer debate del Proyecto de Ley 1075.

Los otros organismos de Carrera Administrativa, como lo son la Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa, la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, hoy Tribunal Administrativo de la Función Pública, le corresponden otras funciones o tareas que el autor no mencionó en su artículo.

Es por ello, que, de manera somera, en el presente artículo, estableceré cuáles son los organismos que regula la Ley de Carrera Administrativa, y cuál es la función que tiene cada uno en el sistema de Carrera Administrativa, y a continuación los detallo:

2.4.1. La Dirección General de Carrera Administrativa.

La Dirección General de Carrera Administrativa funciona como el organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicta el Órgano Ejecutivo, y ajusta su actuación a las disposiciones de la Constitución Política, de la presente Ley y de los reglamentos que se dicten para su desarrollo. Está a cargo de un director general y un subdirector general y son nombrados por el presidente de la República. Es uno de los órganos superiores de la Carrera Administrativa.

La Dirección General de Carrera Administrativa, según lo dispuesto en el artículo 9 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, tiene como funciones las siguientes:

- Diseñar el sistema de administración de recursos humanos, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control.
- Dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente Ley.
- Ejecutar las políticas de recursos humanos del sector público basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo.
- Presentar al Ejecutivo el anteproyecto de Ley General de Sueldos y/o sus modificaciones, en base a los cuales se regirá la Administración Pública.
- Administrar el régimen de salarios e incentivos y fiscalizar el régimen disciplinario.
- Dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad; la capacitación y desarrollo de recursos humanos; los procedimientos de ascensos y traslados; y la terminación del ejercicio de la función pública.

- Supervisar las condiciones de seguridad, higiene y bienestar de los servidores públicos.
- Autorizar la creación de los cargos de Carrera Administrativa y conferir el certificado de estatus respectivo a quienes cumplan los requisitos para ser considerados como tales servidores públicos.
- Colaborar con las carreras públicas establecidas por la Constitución y la ley en aspectos técnicos comunes.
- Informar, por los conductos regulares, a los Órganos Ejecutivo y Legislativo la evolución y control del Sistema de Carrera Administrativa.
- Brindar apoyo a la Junta de Apelación y Conciliación, a fin de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la presente Ley.
- Ejercer los demás deberes y atribuciones que le confieren esta Ley y sus reglamentos.

En nuestra opinión, la función que realiza la Dirección General de Carrera Administrativa, que es la más importante, es la de expedir los certificados de estatus de Carrera Administrativa a los servidores públicos, para que gocen de estabilidad laboral en sus puestos de trabajo entre otros derechos.

Estas incorporaciones a la Carrera Administrativa, la Dirección General de Carrera Administrativa, las realiza, mediante el Procedimiento Ordinario de Ingreso (POI) o “concurso”, luego de que el servidor público nombrado, ha sido sometido al cumplimiento de un período de prueba en el cargo que ocupa, y se le ha aplicado una evaluación de ingreso, en la que este ha obtenido un resultado satisfactorio. También pueden hacerse a través del Procedimiento Especial de Ingreso (PEI), siempre que el servidor público cumpla con los requisitos mínimos del cargo establecidos en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales.

Sobre este tema, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución fechada 28 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del ex magistrado **VÍCTOR BENAVIDES**, se ha pronunciado sobre la Carrera Administrativa y la estabilidad laboral de los servidores públicos, y ha indicado que:

“Los funcionarios públicos son todas las personas incorporadas al desarrollo de las actividades realizadas propiamente por la administración y que, por tanto, están relacionadas con ella por una relación de servicios retribuidos y regulada por el Derecho Administrativo.

En este concepto general de servidor entran, tanto los servidores de nombramiento, como los que ascienden a los cargos públicos por la vía de elección popular; así como abarca, tanto las personas que prestan sus servicios al gobierno central, como a las entidades descentralizadas.

La Ley de Carrera Administrativa señala en su artículo 2, cual son las clases de servidores públicos. Esta clasificación es muy importante para poder determinar cuáles funcionarios estarán sujetos a la Carrera Administrativa, cuales se registrarán por otras carreras contenidas en leyes especiales y finalmente cuales no están amparados bajo las prerrogativas de la norma en comento.

Así, resulta de gran importancia señalar, que el funcionario de carrera administrativa es el principal sujeto de las normas de la Ley No. 9 de 1994. Los Servidores Públicos de Carrera Administrativa son las personas que han ingresado a la carrera administrativa con mérito para la estabilidad en el ejercicio de su cargo establecido en el Manual de Clasificación Ocupacional Institucional.

Así lo da a conocer las distintas normas de las cuales podemos mencionar la Procuraduría de la Administración, la Contraloría General de la República, y la Constitución Política de la República de Panamá.

Conforme al glosario de la norma en comento, se entiende por Carrera Administrativa a la principal esfera de actividad funcional, regulada por esta Ley, dentro de la cual deben desempeñarse los servidores públicos. Lo que en palabras del Doctor Cesar Quintero, es la selección científica de los servidores del Estado, su especialización, consagración y derechos.

En la actualidad, la Carrera Administrativa es el resultante de un enfoque sistémico que se utiliza en las esferas gubernamentales, y tienen dos características básicas: el Mérito y la Estabilidad”. (Lo subrayado es nuestro). (Benavides et al., n.d.)

2.4.2. La Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa.

Es uno de los órganos superiores de Carrera Administrativa, y tiene dentro de sus funciones las siguientes:

- Asesorar al presidente de la República en materia de administración de recursos humanos.
- Proponer al presidente de la República políticas de recursos humanos del sector público, acompañadas con las recomendaciones que estime convenientes para el mejoramiento de este sistema.
- Evaluar el desempeño del director general.
- Aprobar o rechazar el reglamento interno de la Dirección General de Carrera Administrativa y los reglamentos técnicos presentados por la Dirección General.
- Cumplir todas aquellas que le señale esta Ley y sus reglamentos.

Desde nuestra experiencia, consideramos que, es muy complicado poner en funcionamiento este órgano superior de la Carrera Administrativa, debido a la burocracia que implica el nombramiento de los miembros por el presidente de la República.

Dicho esto, más es lo que se le pasa fuera de funcionamiento la Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa, que lo que está en funcionamiento.

Todo esto, de alguna manera, impide que la Dirección General de Carrera Administrativa, pueda realizar sus funciones con normalidad, y el trabajo se ve demorado y detenido, ya que se requiere puntualmente de que la Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa, apruebe los reglamentos técnicos que presente la Dirección General de Carrera Administrativa, para poder implementar procedimientos técnicos de recursos humanos.

En nuestra opinión tal organismo debe ser eliminado de la Ley de Carrera Administrativa, para poder llevar a cabo todas las funciones de la Dirección General de Carrera Administrativa.

2.4.3. El Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Este en nuestra opinión es uno de los organismos de la Carrera Administrativa, cuya función es poco conocida, pero, es tiene tanta importancia para el sistema de Carrera Administrativa, y ante la ausencia de literatura sobre este organismo de Carrera

Administrativa, estimamos es necesario, hacer un desarrollo a profundidad de la figura, desde los antecedentes, hasta lo que se conoce a la fecha como el Tribunal Administrativo de la Función Pública.

2.4.3.1. Antecedentes del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 23 de 2017, y consecuentemente de la creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública, en la Ley 9 de 1994, se regulaba la figura de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.

- **Del procedimiento para el nombramiento de los miembros de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.**

Según el artículo 22 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, a la Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa, le correspondía establecer el procedimiento de elección de los miembros de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.

- **Recursos de apelación por destitución ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.**

La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, en su momento, tuvo competencia para conocer de los recursos de apelación interpuestos por los servidores públicos contra las destituciones.

Los servidores públicos contaban con un término de ocho (8) días hábiles para presentar su recurso de apelación ante la Junta de Conciliación y Apelación, los cuales se computaban desde el momento de la notificación de la resolución que ordenaba la destitución de un servidor público.

Interpuesto en término oportuno el recurso de apelación por el servidor público contra la destitución ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, se contaba con un término de hasta tres (3) meses improrrogables para emitir una decisión en los casos que le eran sometidos a su conocimiento.

Si la Junta de Apelación y Conciliación, no resolvía el recurso de apelación interpuesto por el servidor público dentro del término de tres (3) meses, se consideraba que la apelación

había sido resuelta a favor del operante, es decir, que operaba un silencio administrativo positivo.

Si operaba el silencio administrativo positivo, la autoridad nominadora o máxima autoridad de la institución que destituyó a un servidor público, debía proceder al reintegro del mismo a su puesto de trabajo, ello debido a que la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, no se pronunció en el término de tres (3) meses.

Para ello bastaba que el servidor público presentara ante la institución el certificado que acredita el silencio administrativo, expedida por la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa o, en su defecto, por la Dirección General de Carrera Administrativa.

La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa tenía cinco (5) días hábiles para certificar el silencio administrativo. Transcurrido este término sin que se produzca dicha certificación, el afectado podrá solicitarla a la Dirección General de Carrera Administrativa.

- **Consultas ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.**

Ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, también se podían presentar consultas, las cuales debían ser resueltas en un término no menor de dos (2) meses.

- **La autorización de desafuero de servidores públicos aforados ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.**

Le correspondía a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, autorizar el desafuero de los servidores públicos que gozan de fuero laboral como, por ejemplo: Secretario general de una asociación, federación o confederación de servidores públicos; tres miembros directivos principales de las juntas directivas o comités ejecutivos de las asociaciones, federaciones o confederaciones de servidores públicos designados; y hasta tres miembros de las asociaciones en formación, hasta el otorgamiento de su personería jurídica.

- **De la Junta de Apelación y Conciliación y los conflictos colectivos de trabajo en el sector público.**

Cuando en una institución pública existiera un conflicto colectivo de trabajo entre la Asociación de Servidores Públicos de la institución y la autoridad nominadora o máxima autoridad de la institución, los conflictos colectivos, deben ser resueltos a lo interno de la institución.

Si las partes no logran resolver el conflicto colectivo, la asociación de servidores públicos, debía presentar su petición o queja ante la Junta de Apelación y Conciliación, para que se pronunciara en un término de 10 días, con prórroga de hasta 10 días más en dos ocasiones como máximo, por solicitud de cualquiera de las partes.

- **Recursos de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, por decisiones adoptadas por el director general de la Dirección General de Carrera Administrativa:**

También la Junta de Apelación de Carrera Administrativa, tenía competencia para conocer de los recursos de apelación que se interpusieran contra las decisiones adoptadas por el director general de la Dirección General de Carrera Administrativa, tal cual se establece en el artículo 20 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017.

Ejemplo de la función.

✓ Mediante Resolución de Gabinete No. 122 de 27 de octubre de 1999, se ordenó la reestructuración de las acreditaciones de funcionarios públicos en la Carrera Administrativa, y producto de ello, el Director General de Carrera Administrativa, estaba facultado, para emitir una resolución desacreditando de la Carrera Administrativa, a servidores públicos que no cumplieran con los requisitos del Manual Institucional de Clases Ocupacionales para ocupar un cargo público.

Ante tal decisión, los servidores públicos desacreditados, podían presentar recursos de reconsideración ante el director general de la Dirección General de Carrera Administrativa, y recurso de apelación ante la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, quien decidía el recurso, e indicaba si le devolvía o no el estatus de Carrera Administrativa, a los servidores públicos.

- **Decisiones de la Junta de Apelación y Conciliación.**

Las decisiones de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, serán emitidas a través de resoluciones, las cuales deben ser motivadas. Para la tramitación, se aplicaba la vía más expedita posible con atención a la letra y espíritu de la Ley 9 de 1994. Las decisiones se adoptaban o aprobaban por la mayoría de los miembros de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.

Sí la decisión de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, era favorable para el trabajador, se condenaba en costas al Estado panameño, y las tales costas, se cargarán al presupuesto de la institución donde labora.

Según lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 23 de 2017, todos los procesos sometidos a la consideración de la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, seguirán tramitándose en ella, hasta que tomen posesión los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública; no obstante, es necesario aclarar, que a la fecha la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, no se encuentra en funcionamiento.

La junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, no es encuentra en funcionamiento, debido a que no han sido nombrados los miembros que la integran.

Así mismo, se establece en el citado artículo que, las apelaciones en contra de destituciones que se encuentren en trámite y que han sido sometidas a las autoridades administrativas de las instituciones públicas (máxima autoridad de la institución), incluyendo las juntas directivas de las instituciones descentralizadas, seguirán tramitándose ante ellas, hasta que inicien funciones los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

En la práctica lo que ha venido sucediendo, es que se presenta el recurso de reconsideración ante la autoridad nominadora o máxima autoridad de la institución, y si esta lo resuelve, negando el recurso, el accionante debe acudir ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, debido a que se ha visto agotada la vía gubernativa.

Sí en la institución, que resolvió el recurso de reconsideración, existe Junta Directiva, le corresponderá a esta última conocer del recurso de apelación que se presente contra la resolución que niega el recurso de reconsideración. Al pronunciarse la Junta Directiva sobre el recurso de apelación, y esta lo niega o lo rechaza, el accionante debe acudir ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, debido a que se ha visto agotada la vía gubernativa.

- **Consideraciones sobre la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.**

Es necesario señalar que, la Junta de Conciliación y Apelación de Carrera Administrativa, fue derogada mediante la Ley 23 de 2017.

Lo anterior es así, debido a que, en el artículo 36 de la Ley 23 de 2017, se estableció que, la ley derogó el Capítulo III del Título II del Texto Único de la Ley 9 de 1994, el cual se denomina “Apelación de las Destituciones”.

Es importante mencionar que, con la Ley 23 de 2017, específicamente en el artículo 34, se ordenó la elaboración de un Texto Único de la Ley 9 de 1994.

Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, y que, en dicho cuerpo legal, se mantuvo el Capítulo III del Título II, que se denominaba “Apelaciones de las Destituciones”, a pesar de haber sido derogado.

Tal error, fue corregido en Proyecto de Ley No. 1075 “Que subroga la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa”, el cual se encuentra en la Asamblea Nacional, pendiente del trámite del segundo debate.

Así mismo, se corrigió en el referido proyecto de ley que, derogarse la junta de Apelación y Conciliación del Carrera Administrativa, y se creó el Tribunal Administrativo de la Función Pública, se añadió como función del nuevo tribunal, la de realizar el trámite de desafuero de los servidores públicos aforados.

No obstante, una de las críticas que se hace al Proyecto de Ley 1075, es que se hacen modificaciones a la figura del Tribunal Administrativo de la Función Pública, sin que este haya entrado en funcionamiento.

2.4.3.2. Creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, fue creado a través de la Ley 23 de 2017, “Que reforma la Ley 9 de 1994, Que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, contará con los recursos humanos y la estructura técnica y administrativa que requiera para realizar sus funciones. Su personal será nombrado por los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Según lo señala el artículo 32 de la Ley 23 de 2017, al Tribunal Administrativo de la Función Pública, a partir de su constitución, le corresponderá competencia de conocer de las apelaciones a las destituciones de servidores públicos de Carrera Administrativa, que antes le correspondía a la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa.

Pero, a la fecha el Tribunal Administrativo de la Función Pública, a pesar de que la Ley 23 de 2017, ha dispuesto que la ley entraba en vigencia al momento de su promulgación en la Gaceta Oficial, el Tribunal no se encuentra en funcionamiento.

Estando en funcionamiento el Tribunal Administrativo de la Función Pública elaborará su reglamento interno y el de procedimiento, así como el Reglamento de Aplicación de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos, para los casos que se requiera.

Lo anterior lo atribuimos a que se encuentra pendiente de ratificación de la Asamblea Nacional, el magistrado que designa por concurso el Órgano Ejecutivo.

• Requisitos para ser magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Según lo dispuesto en el artículo 38 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, los requisitos para ser magistrado del Tribunal Administrativo de la Función Pública, son los siguientes:

- Ser panameño por nacimiento.
- Haber cumplido treinta y cinco años de edad.
- Hallarse en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

- Haber ejercido la profesión de abogado por un mínimo de diez años.
- No haber sido condenado por delito doloso ni por faltas al Código de Ética
- Profesional del Abogado. '
- Tener diez años de experiencia al servicio del Estado o haber ejercido la docencia universitaria.
- **Nombramiento de los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**

Según lo dispuesto en el artículo 35 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, está conformado por tres magistrados, y sus respectivos suplentes que serán nombrados dos por el Órgano Ejecutivo y uno por la Asamblea Nacional, para un período de cinco años. Los 2 magistrados nombrados por el Órgano Ejecutivo, tienen que ser ratificados por la Asamblea Nacional.

Los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública tendrán la misma remuneración, prerrogativas e incompatibilidades de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia.

Uno de los magistrados que nombre el Órgano Ejecutivo, será escogido por concurso, y el otro será designado de una terna presentada por las organizaciones sindicales: Consejo Nacional de Trabajadores Organizados y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente.

- **Del magistrado nombrado por la Asamblea Nacional.**

En el año 2018, la Asamblea Nacional, designó como magistrada principal del Tribunal Administrativo de la Función Pública a la servidora pública Nelly Edith González Hernández, y como magistrado suplente se designó a Martín Wilson. Para este caso, como los magistrados principal y suplente, fueron designados por la Asamblea Nacional, no requieren de la ratificación.

- **Del magistrado nombrado por las organizaciones sindicales Consejo Nacional de Trabajadores Organizados y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente:**

En marzo de 2024, se designó como magistrado principal a **Carlos Rogelio Ayala Montero** y como suplente a la licenciada **Lyda Angélica Rodríguez Baso**, quienes han sido designados por el Órgano Ejecutivo, de la terna que le presentaron las organizaciones sindicales Consejo Nacional de Trabajadores Organizados y Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente.

Se debe señalar que, tanto el magistrado principal como su suplente, fueron debidamente ratificados por la Asamblea Nacional, a través de la Resolución No. 27 de 24 de marzo de 2024.

- **Del magistrado nombrado por concurso.**

Según el artículo 35 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, la metodología para la selección por concurso del magistrado del Tribunal Administrativo de la Función Pública que nombra el Órgano Ejecutivo por concurso, será reglamentada.

Para tales efectos, se emitió el Decreto Ejecutivo No. 2 de 25 de enero de 2024 “Que establece el procedimiento de selección del magistrado principal del Tribunal Administrativo de la Función Pública nombrado por el Órgano Ejecutivo mediante concurso y su respectivo suplente y dicta otras disposiciones”.

En el citado Decreto Ejecutivo, se indica que, los magistrados que nombre el Órgano Ejecutivo por concurso, serán designados de una nómina que presentará una Comisión Especial, que está integrada por el Ministerio de la Presidencia o quien este designe quien presidirá la comisión, el Ministro de Economía y Finanzas o quien este designe y el Ministro de Trabajo y Desarrollo Laboral o quien este designe.

En este caso, la Comisión Especial, estuvo integrada por las siguientes personas que a continuación se detallan:

1. **Elio Chi**, asesor del Despacho superior, en representación del Ministro de la Presidencia, quien presidía la Comisión Especial.
2. **Fernán L. Adames E**, secretario general del ministerio de Economía y Finanzas, en representación del ministro de Economía y Finanzas.

3. **Roberto García Flores**, jefe de Asesoría Legal del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, en representación de la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral.

- **De los requisitos para ser nombrado magistrado por concurso.**

La persona que será nombrada en el cargo de magistrado del Tribunal Administrativo de la Función Pública por concurso, deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Hoja de vida.
2. Certificado de nacimiento expedido por la Dirección General del Registro Civil del Tribunal Electoral o copia de la cédula de identidad personal, debidamente autenticada.
3. Certificado de antecedentes penales.
4. Certificación expedida por el Tribunal Electoral de hallarse en pleno goce de sus derechos ciudadanos.
5. Certificado de idoneidad para el libre ejercicio de la profesión, expedido por la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.
6. Constancia del ejercicio de la abogacía por un término mínimo de diez años, expedidas por las instancias administrativas o judiciales pertinentes.
7. Certificación expedida por la Sala Cuarta, de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia, en la que conste que no ha sido sancionado por faltas a la ética profesional, o certificación expedida por el Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados que indique que no tiene procesos activos o denuncias por faltas a la ética profesional.
8. Certificación de las entidades públicas donde haya prestado servicios, detallando los cargos ocupados y el tiempo en que ocupó cada una, cuya sumatoria no deberá ser menor de diez años, o certificación de las universidades en donde haya ejercido la docencia, con detalle de las cátedras impartidas.

- **De la convocatoria para concurso.**

Según el artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 2 de 25 de enero de 2024, la convocatoria para ocupar los cargos de magistrado principal y suplente del Tribunal Administrativo de la Función Pública, se hará mediante aviso publicado por dos días consecutivos en un diario de circulación nacional.

En tal convocatoria se debe colocar la siguiente información: Los requisitos que deben reunir los candidatos; los documentos que deben acompañar a la solicitud; El período

durante el cual se recibirá los documentos y el lugar de entrega de la documentación. La documentación debía ser entregada en sobre cerrado.

Vale destacar que, la Comisión Especial, realizó aviso de convocatoria pública en la Gaceta Oficial No.29978 de 28 de febrero de 2024, para elaborar la nómina para la selección del magistrado principal del Tribunal Administrativo de la Función Pública, nombrado por el órgano Ejecutivo mediante concurso, y su respectivo suplente.

En dicha convocatoria pública, se estableció que los documentos debían ser presentados en original y copia en el edificio Casa Alianza, tercer piso, corregimiento de San Felipe, ciudad de Panamá, en un horario de 8:00 a.m. a 12:00 m.d. y de 2:00 p.m a 4:00 p.m.

- **La Comisión Especial y la evaluación para la escogencia del candidato.**

Según el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 2 de 25 de enero de 2024, la Comisión Especial, analizará los documentos presentados por los candidatos, y evaluará elementos tales como: Preparación académica; experiencia profesional; ejecutorias dentro de la administración pública o en el ejercicio de la docencia universitaria; publicación de libros, ensayos e investigaciones relacionadas con la Administración Pública y el resultado de la entrevista persona.

- **La Comisión Especial y la escogencia del candidato.**

Una vez vencido el término de la convocatoria y realizada la evaluación posterior de los candidatos, la Comisión Especial presentará al Presidente de la República una nómina con los nombres de los candidatos que hayan acumulado la mayor puntuación, con la finalidad de que éste designe mediante Decreto Ejecutivo a quien ocupará el cargo de magistrado principal del Tribunal Administrativo de la Función Pública nombrado por el Órgano Ejecutivo mediante concurso, y su respectivo suplente, para su posterior ratificación por parte de la Asamblea Nacional.

En este caso, la Comisión Especial, recomendó al presidente de la República el nombramiento de **Andrés Wong Pimentel** como magistrado principal del Tribunal Administrativo de la Función Pública y de **Jaime Omar Vigil**, como magistrado suplente, y esto fue remitido a la Asamblea Nacional para su ratificación.

El día 16 de marzo de 2024, la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales de la Asamblea Nacional, recomendó al Pleno de la Asamblea Nacional, considerar la designación de los servidores públicos para su ratificación o no. Los señores Andrés Wong Pimentel y Jaime Omar Vigil, no han sido ratificados por la Asamblea Nacional.

- **Del funcionamiento del Tribunal.**

Se trata de un ente independiente, especializado e imparcial con jurisdicción en toda la República de Panamá, y tendrá su sede en la ciudad de Panamá, pero, también podrán establecerse en otras ciudades si así se considera.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, podrá crear juzgados administrativos de la Función Pública, para que tengan jurisdicción en una o más provincias.

Para el funcionamiento, el Tribunal Administrativo de la Función Pública, debe elaborar un reglamento interno y de procedimiento, así como el Reglamento de Aplicación de Métodos Alternos de Solución de conflictos que deba resolver, sin embargo, este hecho a la fecha no ha ocurrido.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, contará con recursos humanos y la estructura técnica y administrativa, que requiera alcanzar sus funciones. El personal será nombrado por los magistrados del Tribunal Administrativo de la Función Pública.

Ya constituido el Tribunal Administrativo de la Función Pública, se elegirá en Sala de Acuerdos, mediante mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y un vocal. Cada dos años se debe realizar una elección para elegir los cargos directivos.

- **Competencias del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**

Las competencias del Tribunal Administrativo de la Función Pública están reguladas en el artículo 36 del Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No.696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, que a continuación citamos:

Artículo 36. El Tribunal Administrativo de la Función Pública tendrá competencia para conocer de las apelaciones contra acciones de recursos

humanos dirigidas contra servidores públicos permanentes, pertenezcan o no a una de las carreras públicas reconocidas en la Constitución Política o la ley, 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.

De este modo, al Tribunal Administrativo de la Función Pública le corresponde conocer de las apelaciones contra todo tipo de acciones de recursos humanos, dirigidas contra servidores públicos permanentes, sin importar si pertenecen o no a una de las carreras públicas reconocidas en la Constitución Política o la ley.

De este modo, conoce y resuelve las apelaciones contra las resoluciones que dispongan u ordenen la destitución de un servidor público; También puede ordenar el reintegro o pago de la indemnización en el evento de que el fallo que se emita sea favorable al servidor público y ordenar el pago de los salarios caídos a los servidores públicos, por el período de tiempo dejado de laborar.

- **Del término para la presentación del recurso de apelación en el Tribunal Administrativo de la Función Pública.**

Según lo establecido en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo No. 696 de 28 de diciembre de 2018, ordenado por la Ley 23 de 2017, los servidores públicos, tienen un término de quince (15) días hábiles, contados a partir del momento en que se notifican de cualquier acción de recursos humanos o a partir de la notificación de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, para hacer uso del recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de la Función Pública.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública, debe resolver los casos de destitución que sean sometidos a su consideración, en un plazo máximo de tres (3) meses, contados a partir de la fecha en que sean admitidos.

Cuando se trata de apelaciones propuestas contra una resolución de destitución, las resolverá el Pleno del Tribunal Administrativo de la Función Pública. Pero, si se trata de acciones de recursos humanos que no sean destitución, las resolverá un solo magistrado de forma individual, mediante reparto.

Las resoluciones dictadas por el Tribunal Administrativo de la Función Pública agotan la vía gubernativa. El afectado podrá recurrir por la vía laboral ante la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia en la forma prevista por la ley.

- **De la resolución extemporánea.**

Sí los pronunciamientos del Tribunal Administrativos de la Función Pública, no se dan en los términos señalados en la Ley, se considera que la resolución se ha emitido en forma extemporánea, y ello autoriza al afectado a presentar una queja ante la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

- **Decisiones del Tribunal Administrativo de la Función Pública.**

Las sumas reconocidas mediante resolución del Tribunal Administrativo de la Función Pública en concepto de prestaciones a favor de los servidores públicos destituidos injustificadamente deberán ser efectivas en el plazo de tres meses, posterior a la fecha en que queda ejecutoriada la sentencia, por medio de una orden de pago emitida junto con la resolución del Tribunal.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya hecho el pago, el afectado solicitará al Tribunal Administrativo de la Función Pública la ejecución de la sentencia, para que de la cuenta de la institución o del Estado ordene al Banco Nacional de Panamá poner a disposición del Tribunal la suma correspondiente al monto de la ejecución. Una vez puesta a su disposición, el Tribunal librará orden de pago a favor del afectado.

En síntesis, respondiendo a la pregunta central del presente artículo acerca de si ¿El Tribunal Administrativo de la Función Pública es una realidad o no?, consideramos que a pesar de que el Tribunal Administrativo de la Función Pública fue creado mediante la Ley 23 de 2017, el mismo no está en funcionamiento, y, por lo tanto, no es una realidad.

Conclusión

En forma práctica, se ha tratado de resumir los 30 años de vigencia de la Ley 9 de 1994, la cual ha sido modificada en 4 ocasiones, a lo largo de su historia.

Así, en el artículo se ha logrado describir someramente las Carreras de la Función Pública descritas en la Constitución Política. También ver los principios y funciones de la Ley 9 de 1994, así como las funciones y tareas que tienen los distintos organismos que conforman el sistema de Carrera Administrativa, como lo son la Dirección General de Carrera Administrativa, la Junta Técnica y Rectora de Carrera Administrativa, la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, hoy reemplazada por el Tribunal Administrativo de la Función Pública, sin embargo, no está en funcionamiento y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las instituciones del sector pública.

Todos estos organismos de Carrera Administrativa, de alguna manera, juegan un rol importante para el sector público, se encargan de velar por el cumplimiento de los deberes y derechos de los servidores públicos, y también cumplen los principios establecidos en la Constitución Política y la Ley de Carrera Administrativa, para llevar a cabo, los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones.

Otro aspecto, que resulta importante destacar es que, solo el organismo que tiene la competencia o la facultad para expedir los actos de incorporación a la Carrera Administrativa de los servidores públicos es la Dirección General de Carrera Administrativa, bien sea a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso o “concurso” (POI), y el Procedimiento Especial de Ingreso (PEI), siempre que los servidores públicos cumplan con los requisitos exigidos por el Manual Institucional de Clases Ocupacionales.

Y sí, en caso tal, la Dirección General de Carrera Administrativa, decidiera en algún momento dejar sin efecto tales actos de incorporación a la Carrera Administrativa de los servidores públicos, por cualquier motivo, quienes se vean afectados podrán en primera instancia recurrir la decisión mediante recurso de reconsideración ante la misma Dirección General de Carrera Administrativa, y si este acto de dejar sin efecto tal acreditación de un servidor público, es confirmado por este, los servidores públicos afectados, podrán recurrir en apelación tal decisión ante el Tribunal Administrativo de la Función Pública, (antes Junta

de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa), pero, solo cuando el mismo entre en funcionamiento.

Es entonces este artículo, un intento de describir todo el funcionamiento de una serie de organismos creados para la administración de los recursos humanos del sector público, y que muy poco se ha escrito en nuestro país sobre el tema.

Puntualmente, en lo que se refiere a la interrogante que planteamos en el título del artículo acerca de si ¿El Tribunal Administrativo de la Función Pública es una realidad o no?, el mismo, a la fecha, no ha sido puesto en funcionamiento, a pesar de que fue creado mediante la Ley 23 de 2017, y no es una realidad, a pesar de ser un mandato legal, y consideramos que este es un organismo que juega un importante papel en el sistema de Carrera Administrativa.

Bibliografía

ARROYO YANES, L. (1995). “La Carrera Administrativa de los funcionarios públicos”. Editorial Tirant Lo Blanch.

BLANCO GAZTAÑAGA, C. (2006). “La Carrera Administrativa”. Instituto de Estudios Fiscales. España.

CEDALISE RIQUELME, C. (2017). “Los Reclamos Laborales de Los Servidores Públicos ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa”. Revista Sapientia, año 8, No.1, Órgano Judicial, Panamá.

DE LEÓN, A. (2008). “Aportes y avances en el Sistema de Carrera Administrativa de Panamá. Revista Centroamericana de Administración Pública”. (54-55), Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica.

_____ (2006). “Experiencia de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, en el marco de la Modernización del Estado de la República”. Revista Centroamericana de Administración Pública”. (50-51), Instituto Centroamericano de Administración Pública, Costa Rica.

GUTIÉRREZ REÑÓN, A. (1987). “La Carrera Administrativa en España: Evolución histórica y perspectiva”.

MUÑOZ LLINÁS, J. (2013). “La Carrera Administrativa en los orígenes del constitucionalismo español: 1812-1918”. Revista de Derecho UNED, núm. 12.

NUÑEZ VEGA, J. (2011). “Ética pública y su responsabilidad”. Tesis de Maestría. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.

PACHÓN LUCAS, C. (2018). “Empleo público y Carrera Administrativa”. Ediciones de la U.

PUENTES GONZÁLEZ, G. (2009). “La Carrera Administrativa en el marco de la función Pública en Colombia”. Bogotá, Colombia.

ZAMBRANO, O. (2012). “Carrera Administrativa en Panamá”. Centro Nacional de Competitividad.

DIARIOS Y REVISTAS CONSULTADOS (NOTICIAS Y DOCUMENTOS).

¿Qué es la Carrera Administrativa? en diario *La Estrella de Panamá*, Panamá, 17 de julio de 2009.

Real Academia de la Lengua Española-Diccionario Prehispánico del Español Jurídico.

<https://dpej.rae.es/lema/servicio-civil>