



ARTÍCULOS DE REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA

Reclamos laborales de los servidores ante la jurisdicción de la función pública: antecedentes y retos

Labor claims of public servants before the jurisdiction of the civil service:
background and current challenges

Eira Carmen Lee Chang

Universidad de Panamá, Centro Regional de Panamá Oeste, Panamá
eira.lee@up.ac.pa <https://orcid.org/0009-0007-8517-7284>

Fecha de recepción: 08/06/2026

Fecha de aceptación: 24/10/2026

DOI <https://doi.org/10.48204/synergia.v5n2.11600>

Resumen

Esta investigación analizó los reclamos laborales de los servidores públicos ante la Jurisdicción de la Función Pública, a partir de sus antecedentes históricos, su marco legal y los desafíos contemporáneos que enfrentaron tanto los funcionarios como las instituciones de justicia administrativa. En diversos países de América Latina —como México, Colombia, Chile y Argentina—, la administración pública fue escenario de tensiones entre la estabilidad laboral y las medidas disciplinarias o de reorganización institucional. Mediante el examen de normas, jurisprudencia y doctrina, se identificaron problemáticas claves relacionadas con el acceso efectivo a la justicia, los límites del debido proceso y las garantías fundamentales en los procedimientos administrativos sancionadores. Asimismo, se abordaron retos actuales como la digitalización de los procesos, la independencia de los tribunales administrativos y la protección de derechos en contextos de crisis económica o reformas estatales. Metodológicamente, se trató de una investigación de tipo documental basada en una rigurosa revisión de la literatura publicada entre los años 2020 y 2025, consultada a través de bases de datos como Google Académico, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), utilizando como criterios de inclusión los términos: ética laboral, debido proceso y gobernanza. Los resultados evidenciaron que, si bien el Tribunal Administrativo de la Función Pública en Panamá constituyó un mecanismo especializado para la protección de los derechos laborales, persistieron limitaciones normativas y procedimentales que mermaron la eficacia de la tutela judicial, lo





que hizo necesaria una reforma inspirada en las mejores prácticas internacionales en la materia.

Palabras clave: función pública, derecho comparado, gobernanza, garantías laborales, derecho laboral.

Abstract

This research analyzed the labor claims of public servants before the Jurisdiction of the Public Function, based on their historical background, legal framework, and the contemporary challenges faced by both officials and administrative justice institutions. In various Latin American countries—such as Mexico, Colombia, Chile, and Argentina—public administration was the setting for tensions between job stability and disciplinary measures or institutional reorganization. Through the examination of regulations, jurisprudence, and doctrine, key issues related to effective access to justice, the limits of due process, and fundamental guarantees in administrative sanctioning procedures were identified. Likewise, current challenges such as the digitalization of processes, the independence of administrative courts, and the protection of rights in contexts of economic crisis or state reforms were addressed. Methodologically, this was documentary-type research based on a rigorous review of literature published between 2020 and 2025, consulted through databases such as Google Scholar, the International Labour Organization (ILO), and the Inter-American Development Bank (IDB), using labor ethics, due process, and governance as inclusion criteria terms. The results showed that, although the Administrative Tribunal of the Public Function in Panama constituted a specialized mechanism for the protection of labor rights, regulatory and procedural limitations persisted, diminishing the effectiveness of judicial protection and making a reform inspired by international best practices in the field necessary.

Keywords: public service, comparative law, governance, labour protections, labour law.

Introducción

En el marco del Estado de Derecho, la función pública constituye un pilar fundamental para garantizar la continuidad y eficiencia de los servicios que el Estado ofrece a la ciudadanía. Los servidores públicos, en su calidad de actores clave del aparato gubernamental, desempeñan funciones esenciales para la administración pública y el desarrollo



institucional. Sin embargo, las relaciones laborales en este ámbito presentan características particulares que las distinguen del empleo en el sector privado, sobre todo por su sujeción al principio de legalidad, la subordinación a normas administrativas especiales y la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa encargada de resolver los conflictos entre el Estado empleador y el funcionario público.

En este contexto global, el caso de Panamá resulta emblemático, toda vez que la normativa que regula la relación laboral de los servidores públicos ha evolucionado de manera fragmentada, con múltiples reformas y leyes sectoriales que, en ocasiones, generan ambigüedad en cuanto a los derechos y mecanismos de defensa disponibles para estos trabajadores. A pesar de los avances legislativos, como la promulgación de la Ley 9 de 1994 que establece y organiza la Carrera Administrativa, y la Ley 23 de 2017 sobre la Jurisdicción de la Función Pública, persisten importantes desafíos en la aplicación efectiva de estas normas. Un factor determinante en esta problemática es la marcada dualidad existente entre los servidores de Carrera Administrativa y aquellos de Libre Nombramiento y Remoción; esta distinción técnica suele ser la raíz de numerosos reclamos, al generar zonas de incertidumbre sobre la estabilidad y las garantías procesales aplicables. En consecuencia, la falta de estabilidad real, la arbitrariedad en las remociones, las sanciones disciplinarias sin el debido proceso y los traslados injustificados evidencian que la protección de los derechos de los servidores públicos continúa enfrentando importantes desafíos, lo que compromete la eficacia de los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso en el ámbito de la función pública.

La jurisdicción de la función pública, encargada de conocer y resolver tales reclamos, enfrenta igualmente importantes retos estructurales y funcionales. El acceso limitado a la justicia administrativa, la lentitud de los procesos y las debilidades institucionales comprometen la garantía efectiva de los derechos laborales del personal público. Esta situación se agrava en contextos donde los intereses políticos o administrativos prevalecen sobre la imparcialidad jurídica, afectando la autonomía e independencia de los órganos encargados de la resolución de controversias.



La presente investigación documental tuvo como objetivo analizar, desde una perspectiva crítica y jurídica, los antecedentes normativos y el desarrollo institucional de los mecanismos de reclamo laboral de los servidores públicos en Panamá, así como los desafíos sistémicos que enfrenta la jurisdicción especializada en la actualidad. Mediante una revisión dogmática y normativa, se examinan los fundamentos legales que rigen la función pública, la evolución de los procedimientos de defensa laboral y la configuración competencial de los tribunales administrativos. Asimismo, el estudio identifica las causales recurrentes de litigiosidad, orientadas a fortalecer y garantizar la tutela judicial efectiva en el sector público panameño.

En última instancia, el análisis de esta problemática trasciende lo estrictamente jurídico para situarse en una dimensión ética y de derechos humanos. Se parte de la premisa de que un servicio público eficiente, profesionalizado y libre de arbitrariedades solo es alcanzable cuando los derechos de los trabajadores del Estado cuentan con el respaldo de mecanismos jurisdiccionales técnicos, transparentes y plenamente independientes.

Método

La presente investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo con un diseño descriptivo, fundamentado en una investigación de tipo documental realizada a partir de una revisión sistemática y rigurosa de la literatura publicada entre los años 2020 y 2025, complementada con el análisis dogmático-jurídico. Esta ruta metodológica permitió desglosar la evolución histórica, normativa e institucional del sistema de protección de los derechos laborales en el sector público panameño y regional, facilitando la identificación de nudos críticos y la formulación de propuestas de mejora.

El estudio se sustentó en la triangulación de fuentes primarias y secundarias, estructurada de la siguiente manera:

- **Marco Normativo:** Constitución Política de la República de Panamá, Ley 9 de 1994 (Carrera Administrativa), Ley 23 de 2017 (Jurisdicción de la Función Pública) y tratados internacionales ratificados por el Estado.
- **Fuentes Técnicas y Académicas:** Literatura especializada y artículos científicos de los últimos cinco años (2020-2025) consultados a través de bases de datos como



Google Académico, informes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL.

- **Análisis Jurisprudencial:** Selección de fallos del Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP) y tribunales de la región relacionados con remociones arbitrarias, debido proceso, ética laboral y traslados injustificados en el marco de la gobernanza pública.

Se empleó el método hermenéutico-jurídico para la interpretación sistemática de las normas y principios, permitiendo contrastar la validez formal de la ley con su aplicación material en la realidad administrativa. Este enfoque permitió analizar la eficacia de la tutela judicial efectiva desde una perspectiva crítica.

En síntesis, la metodología adoptada integró el análisis normativo, jurisprudencial e institucional mediante una revisión documental sistemática y rigurosa (2020-2025), garantizando el rigor científico y ofreciendo una visión holística de los desafíos que enfrenta la jurisdicción especializada en Panamá y América Latina.

Desarrollo y discusión

Conceptualización y fundamentos de los reclamos laborales en la función pública

En los sistemas democráticos contemporáneos, la protección de los derechos laborales de los servidores públicos no es solo una garantía individual, sino una dimensión crítica del Estado de Derecho. La Jurisdicción de la Función Pública se erige como el baluarte institucional diseñado para equilibrar la relación asimétrica entre el Estado-empleador y el funcionario, proveyendo un foro especializado que garantiza el principio de legalidad, la seguridad jurídica y el debido proceso administrativo.

Históricamente, la regulación del empleo público ha divergido del sector privado debido a su naturaleza estatutaria. En el contexto latinoamericano, y específicamente en Panamá, el control de los actos administrativos —como destituciones, traslados o procesos disciplinarios— recae en tribunales contencioso-administrativos o instancias especializadas.





Esta distinción es fundamental: mientras que en el sector privado impera la autonomía de la voluntad, en el sector público la relación se rige por un vínculo legal y reglamentario.

Al respecto, el jurista argentino Agustín Gordillo (2019), en su *Tratado de Derecho Administrativo*, sostiene que esta relación no es un contrato ordinario, sino un régimen jurídico especial subordinado a la jerarquía administrativa y al control jurisdiccional. Para Gordillo, la revisión judicial de estos actos es la única garantía de que la discrecionalidad estatal no se convierta en arbitrariedad.

En el escenario panameño, la creación del Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP) representa el esfuerzo más significativo por materializar esta protección especializada. Aunque sus cimientos se encuentran en la Ley 9 de 1994, fue la Ley 23 de 2017 la que finalmente estructuró esta instancia como un órgano independiente e imparcial. Su propósito central es ejercer un control de legalidad estricto sobre las decisiones de la administración que afectan la carrera administrativa.

Sobre este particular, el jurista panameño Carlos Bolívar Pedreschi enfatiza que el fortalecimiento de estos mecanismos de control no es solo una cuestión de justicia laboral, sino un requisito para la profesionalización del Estado. Según Pedreschi (2018), sin una jurisdicción que garantice la estabilidad y la transparencia, la administración pública queda vulnerable a los vaivenes políticos, impidiendo la consolidación de una verdadera burocracia técnica y meritocrática.

El Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP) se constituye como una garantía institucional del principio de imparcialidad, permitiendo que el funcionariado acceda a una justicia especializada. Esto representa un hito en la consolidación de un régimen de carrera administrativa fundamentado en la equidad y la estabilidad. No obstante, la operatividad de esta jurisdicción enfrenta desafíos sistémicos que condicionan su efectividad. Entre los obstáculos más apremiantes destacan la dilación procesal, el asimétrico conocimiento de los servidores sobre los mecanismos de defensa, la limitación de recursos técnicos y humanos, y, fundamentalmente, la resistencia de ciertas entidades estatales a ejecutar plenamente los fallos del tribunal.



Desde una perspectiva regional, el jurista venezolano Brewer-Carías (2020) (referente del derecho público iberoamericano) sostiene que el fortalecimiento de la justicia administrativa es un pilar ineludible para el control del poder. Para Brewer-Carías, la protección efectiva de los derechos frente a la Administración no es solo una prerrogativa individual, sino la base misma del sometimiento del Estado al Derecho.

En consecuencia, los reclamos laborales en el sector público trascienden la esfera del interés particular para convertirse en una garantía de integridad sistémica de la administración. El robustecimiento de esta jurisdicción —a través de la actualización normativa, la suficiencia presupuestaria y la alfabetización jurídica de los servidores— es un requisito *sine qua non* para transitar hacia un modelo de gestión pública que sea, simultáneamente, eficiente, transparente y profundamente democrático.

Fundamentos jurídicos de la función pública y su régimen laboral

La función pública comprende el complejo entramado de relaciones jurídicas y organizativas que vinculan al Estado con las personas naturales que integran su estructura administrativa. A diferencia del empleo privado, el vínculo público se rige primordialmente por el Derecho Administrativo, cuya teleología es salvaguardar el interés general, la legalidad y la continuidad del servicio estatal. En Panamá, este régimen halla su génesis en la Constitución Política, que en su artículo 304 consagra dogmas fundamentales como la igualdad de acceso al cargo, la estabilidad laboral y el sometimiento de la Administración a la ley.

Un aspecto medular de este régimen es la distinción ontológica entre el derecho laboral común y el derecho administrativo-laboral. Mientras el primero gravita sobre la autonomía de la voluntad, el segundo está rígidamente condicionado por el principio de legalidad y la jerarquía normativa. Al respecto, Gordillo (2019) sostiene que el empleo público se inserta en un "régimen jurídico especial" donde los derechos y obligaciones del servidor no emanan de una negociación bilateral, sino que están predeterminados por la ley en función del bienestar colectivo.



En el ordenamiento panameño, este marco legal ha transitado por una evolución significativa. La Ley 9 de 1994 (Carrera Administrativa) y la Ley 23 de 2017 (Jurisdicción de la Función Pública) constituyen los dos pilares de esta transformación. Mientras la primera instituye la meritocracia, la evaluación del desempeño y la estabilidad como ejes de profesionalización, la segunda dota al sistema de un brazo procesal: el Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP), encargado de la tutela administrativa de los servidores.

Sobre esta arquitectura institucional, el jurista Rigoberto González Montenegro (2018) subraya que la carrera administrativa es el presupuesto indispensable para la estabilidad del servicio público y la despolitización del Estado. En sintonía, Salvador Sánchez González (2020) propone entender este régimen como un sistema de equilibrios que debe ponderar, simultáneamente, la protección subjetiva del trabajador y la eficiencia objetiva de la gestión pública.

No obstante, la realidad regional presenta matices complejos. Como bien señala Ramió (2021), en América Latina coexisten modelos mixtos donde el régimen estatutario choca con el contractual, generando una fragmentación que atenta contra la coherencia normativa y la equidad. En Panamá, esta disonancia se hace evidente en la proliferación de leyes especiales y la exclusión de vastos sectores de la Carrera Administrativa. Esta "atomización" del empleo público plantea desafíos críticos para la universalidad de los derechos laborales, exigiendo una armonización normativa que garantice que el mérito y la legalidad sean la regla, y no la excepción, en el servicio al Estado.

Evolución histórica de los mecanismos de reclamo laboral en el sector público

La evolución de los mecanismos de reclamo laboral en el sector público panameño está intrínsecamente ligada a la transformación de las estructuras estatales y la influencia de modelos internacionales de gestión. Históricamente, Panamá transitó de una administración burocrática hacia un modelo híbrido con matices gerencialistas, sin consolidar plenamente un sistema equitativo de defensa laboral. Durante gran parte del siglo XX, la ausencia de un régimen normativo uniforme permitió que el empleo público operara bajo la discrecionalidad política, careciendo de estabilidad y cauces formales de impugnación. Al respecto, González Batista (2014) califica este periodo como un



modelo patrimonialista, donde el cargo público se concebía como un recurso político y no como una función técnica orientada al interés general.

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, los esfuerzos de institucionalización culminaron en la Ley 9 de 1994, un punto de inflexión que sentó las bases de la carrera administrativa fundamentada en el mérito y la profesionalización. No obstante, sus mecanismos de reclamo ante la Dirección General de Carrera Administrativa mostraron limitaciones en sus garantías procesales y capacidad vinculante, obligando a los servidores a recurrir a una jurisdicción contencioso-administrativa ordinaria caracterizada por su lentitud y complejidad. En respuesta, el Estado panameño creó el Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP) mediante la Ley 23 de 2017. Para Ramos (2021), este órgano representa un avance institucional significativo, aunque todavía enfrenta desafíos en su autonomía, celeridad procesal y capacidad de ejecución. Esta experiencia panameña dialoga con el contexto regional; en Chile, Arellano (2015) identifica una fragmentación contractual que limita la defensa de derechos, mientras que López-Ayllón (2020) subraya que, en América Latina, persisten barreras como el acceso desigual a la justicia y la limitada capacidad sancionadora frente a instituciones infractoras.

Finalmente, el tránsito del modelo burocrático clásico hacia una lógica gerencialista —que prioriza la eficiencia y flexibilidad— ha generado tensiones con la protección del servidor. Como advierte Arellano (2015), el gerencialismo puede debilitar la estabilidad laboral si no se acompaña de controles jurídicos adecuados. En conclusión, aunque Panamá ha transitado de la discrecionalidad a la institucionalidad, la efectividad real de su sistema depende aún de la voluntad política y del fortalecimiento de una cultura de legalidad que armonice la eficiencia estatal con la protección efectiva de los derechos de sus servidores.

Jurisdicción de la función pública: Estructura, competencias y límites

La existencia de una jurisdicción especializada es un presupuesto básico del Estado de Derecho, diseñado para fiscalizar la legalidad de los actos administrativos y proveer un entorno imparcial de resolución de conflictos. En Panamá, la jurisdicción contencioso-administrativa opera como un contrapeso institucional frente al poder estatal. Como afirma



Samaniego (2016), esta constituye "el resguardo legal frente a la discrecionalidad administrativa y el espacio natural de defensa del funcionario público" (p. 41).

Un hito en este desarrollo es la Ley 23 de 2017, que instituyó el Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP) como instancia autónoma para conocer reclamos sobre despidos, traslados y sanciones. No obstante, este avance normativo choca con realidades operativas críticas. Al respecto, Mendoza de Lee (2012) advierte que la debilidad institucional, la limitación de recursos y la escasa difusión de sus competencias "restringen el impacto efectivo del tribunal en la protección de derechos" (p. 112). A diferencia de la justicia laboral ordinaria (marcada por la oralidad y la gratuidad), el procedimiento ante el TAFP conserva una rigidez escrita que dificulta el acceso efectivo. Esta diferencia radica en la naturaleza estatutaria del vínculo, donde el servidor se incorpora mediante concurso de méritos y queda sujeto a un régimen especial de derecho público.

En el plano comparado, Panamá se encuentra en una etapa intermedia de institucionalización. Mientras en Perú la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) ha consolidado un modelo de justicia administrativa interna altamente autónomo, el sistema panameño aún lucha por su suficiencia presupuestaria. Para Ramírez Vargas (2018), la eficacia de estos sistemas en la región depende de la "autonomía funcional, la capacitación de sus operadores y la claridad normativa" (p. 68).

El desafío actual para Panamá radica en fortalecer la independencia estructural y simplificar los procesos. Como concluye Quintero Morales (2019), "mientras no se fortalezca la institucionalidad del TAFP, los derechos laborales de los servidores seguirán siendo más formales que reales" (p. 97). En definitiva, una justicia administrativa robusta debe trascender la técnica jurídica para integrar agilidad y sensibilidad laboral, garantizando una defensa real frente al poder del Estado.

Principales causas de reclamos laborales y su tratamiento legal

En el sector público, la litigiosidad laboral ha crecido debido a la tensión entre la potestad de mando del Estado y el fortalecimiento del principio de legalidad. Las causas recurrentes



de conflicto incluyen remociones injustificadas, sanciones sin debido proceso, traslados arbitrarios e incumplimientos contractuales; factores que no solo vulneran derechos individuales, sino que socavan la eficiencia institucional.

- 1. Remociones y despidos arbitrarios:** Esta es la causa principal de reclamo y suele ejecutarse sin procesos transparentes. Al respecto, Gutiérrez (2020) sostiene que "la estabilidad del servidor público es una garantía institucional contra la arbitrariedad del poder político" (p. 57). En Panamá, aunque la Ley 9 de 1994 regula la permanencia, en la práctica persisten actos que ignoran estos preceptos, debilitando la carrera administrativa.
- 2. Vulneración al debido proceso:** El artículo 44 de la Ley 9 exige que toda sanción se sustente en una investigación previa. No obstante, abundan los casos de funcionarios sancionados sin acceso al expediente o derecho a la defensa. Como señalan Rodríguez y Valdés (2022), el debido proceso es una "exigencia constitucional que limita el ejercicio del poder disciplinario del Estado" (p. 47).
- 3. Traslados arbitrarios:** Utilizados frecuentemente como sanciones encubiertas, estos movimientos afectan la esfera personal del trabajador. El Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP), en precedentes como la Sentencia TA-083-2019, ha determinado que todo traslado debe estar motivado por una necesidad institucional objetiva y no puede implicar un desmejoramiento de las condiciones laborales.
- 4. Incumplimientos contractuales:** Abarcan desde la no renovación injustificada hasta el impago de salarios. Para De la Vega (2018), el contrato administrativo se rige por el principio de "cumplimiento íntegro y oportuno de las obligaciones" (p. 145), generando responsabilidad patrimonial para el Estado en caso de inobservancia.



El tratamiento legal de estos conflictos se canaliza a través de la jurisdicción especializada. Candanedo (2019) define esta vía como un "freno institucional a los abusos del poder disciplinario" (p. 123). A pesar del rol crucial del TAFP en la fijación de precedentes, el sistema panameño aún enfrenta deficiencias estructurales: mora procesal, limitaciones en la defensa legal y ausencia de políticas preventivas en la gestión del talento humano.

En conclusión, la resolución efectiva de estos reclamos requiere trascender la mera existencia de normas. Es imperativo consolidar una cultura institucional que priorice la transparencia, la formación jurídica de los mandos medios y el respeto irrestricto a las garantías procesales para reducir la conflictividad en el aparato estatal.

Retos actuales y perspectivas de mejora en la garantía de derechos laborales

La tutela efectiva de los derechos laborales en el sector público panameño enfrenta barreras estructurales que trascienden el marco normativo. A pesar del reconocimiento legal del debido proceso y la estabilidad, la realidad administrativa revela obstáculos críticos que condicionan la justicia laboral.

1. Morosidad judicial y debilidad institucional: La lentitud de los procesos ante el TAFP es, quizás, el reto más apremiante. Como advierte De León (2021), "el retardo en la justicia administrativa no solo perpetúa la vulneración de derechos, sino que configura una forma indirecta de denegación de justicia" (p. 12). A esto se suma la falta de independencia real; la CEPAL (2020) denuncia que las estructuras de la función pública en la región aún arrastran prácticas clientelistas que condicionan la imparcialidad de los órganos sancionadores y de recursos humanos.

2. Vacíos normativos y desactualización: La Ley 9 de 1994 presenta desfases frente a realidades modernas como el teletrabajo y la igualdad de género. García (2019) señala que estos marcos "rígidos y fragmentados generan zonas grises aprovechadas para ejercer prácticas lesivas bajo apariencia de legalidad" (p. 198). Existe una necesidad urgente de mecanismos de fiscalización que impidan la aplicación discrecional de la norma.



3. El enfoque de Derechos Humanos como solución: La modernización del empleo público debe alinearse con los estándares de la OIT (2021), que insiste en que el sector público debe regirse por principios de justicia y equidad equivalentes al sector privado. Adoptar un enfoque de derechos humanos permite entender estas garantías no como simples cláusulas contractuales, sino como mandatos constitucionales. Al respecto, Hernández (2022) afirma que la garantía plena de estos derechos exige una visión integral que articule lo jurídico con lo ético y lo institucional.

Agenda de modernización administrativa

Para transitar hacia un modelo garantista, es indispensable implementar las siguientes acciones a mediano plazo:

- Capacitación técnica: Especialización continua de jueces y operadores del TAFP.
- Transformación digital: Implementación de expedientes electrónicos para reducir la mora procesal.
- Mérito y Carrera: Blindar la carrera administrativa frente a los ciclos políticos.
- Diálogo Social: Integrar a las asociaciones de servidores en la formulación de reformas.

En definitiva, garantizar los derechos laborales públicos en Panamá demanda un enfoque sistémico que combine eficiencia institucional, independencia judicial y un compromiso auténtico con los derechos humanos. Solo mediante una justicia administrativa ágil y autónoma se podrá transformar la protección legal de una declaración formal en una realidad tangible para el servidor del Estado.

Discusión

La presente investigación reveló que la protección de los derechos laborales en el sector público panameño atraviesa una fase de transición crítica. Si bien la evolución normativa, desde la Ley 9 de 1994 hasta la Ley 23 de 2017, denota un esfuerzo por transitar del patrimonialismo a la institucionalidad, la realidad operativa del Tribunal Administrativo de la Función Pública (TAFP) evidencia que la legalidad formal no siempre se traduce en tutela judicial efectiva.



Un hallazgo medular, reforzado por las ponencias del foro "Derechos Laborales del Sector Público" (UDELAS, 2024), es la persistente brecha entre el estatus técnico y la práctica administrativa. Los datos presentados por expertos como Marco Tulio Cajas muestran una mejora en el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (pasando de 13 a 29 puntos), lo que confirma un avance en la arquitectura del sistema. No obstante, esta progresión es insuficiente frente a la recurrente litigiosidad por remociones y traslados arbitrarios, los cuales, como señaló el Magíster Alcibíades Solís, suelen derivar de debilidades en la aplicación de los procesos disciplinarios vigentes.

La discusión también pone de relieve la tensión dialéctica entre el derecho laboral y el administrativo. Como planteó el magistrado Carlos Ayala Montero, el servidor público requiere una tutela diferenciada que no sacrifique la eficiencia del Estado, pero que tampoco deje al trabajador en la indefensión frente al poder disciplinario. En este sentido, la lentitud procesal y la falta de independencia presupuestaria y funcional del TAFP se identifican como los principales "cuellos de botella" que desincentivan el reclamo legítimo y perpetúan la impunidad administrativa.

Conclusiones

Se concluye que, aunque Panamá cuenta con leyes especializadas, el sistema sufre de una fragmentación normativa que genera zonas grises. Es imperativa una actualización legal que armonice la Carrera Administrativa con los nuevos desafíos de la gestión pública y los estándares internacionales de la OIT.

La efectividad del TAFP está condicionada por su grado de independencia. Mientras la justicia administrativa dependa de estructuras políticas o carezca de recursos para agilizar sus fallos, los derechos de los servidores seguirán siendo, en palabras de la doctrina analizada, "más formales que reales".

La garantía del debido proceso y la estabilidad laboral deben dejar de verse como meros trámites administrativos para entenderse como derechos humanos fundamentales. Este



cambio de paradigma es esencial para blindar el servicio civil frente al clientelismo y la arbitrariedad.

Basado en los resultados del foro de UDELAS, se recomienda una reforma que incluya la digitalización de expedientes para reducir la mora judicial, la capacitación continua de los operadores de justicia y la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos para descongestionar la vía jurisdiccional.

Un Estado de Derecho sólido exige un servicio civil profesionalizado. El fortalecimiento de la Jurisdicción de la Función Pública no es solo una cuestión de justicia laboral, sino un pilar estratégico para garantizar la transparencia, la continuidad y la calidad de los servicios que el Estado ofrece a la ciudadanía.

Referencias

- Arellano, M. C. (2015). Los desafíos de la gestión del empleo público en contextos de reforma estatal. *Revista de Administración Pública de la Universidad de Chile*, (22), 45-67.
- Asamblea Legislativa de Panamá. (1994, 20 de junio). *Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y organiza la Carrera Administrativa*. Gaceta Oficial No. 22,562.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2017, 12 de mayo). *Ley 23 de 12 de mayo de 2017, que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y organiza la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones*. Gaceta Oficial No. 28,277-A.
- Brewer-Carías, A. R. (2020). *Tratado de derecho administrativo y del control del poder público*. Editorial Jurídica Venezolana.
- Candanedo, E. (2019). La jurisdicción especializada de la función pública como garantía de la tutela judicial efectiva. *Anuario de Derecho Administrativo de Panamá*, 120-135.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2020). *Perspectivas de la gestión pública en América Latina ante la crisis del siglo XXI*. Naciones Unidas.
- Constitución Política de la República de Panamá. (1972). *Texto Único de la*



Constitución Política de la República de Panamá. 6.^a ed. Editorial Mizrahi & Pujol.

De León, Y. (2021). Mora judicial y acceso a la justicia administrativa en el sector público. *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá*, (15), 10-25.

De la Vega, L. (2018). *Derecho laboral y administración pública: El contrato administrativo de trabajo*. Editorial Porrúa.

García, P., & Santos, R. (2019). Gobernanza y modernización del Estado: Retos del empleo público en el Cono Sur. *Revista Latinoamericana de Función Pública*, (8), 190-210.

González Batista, J. A. (2014). Del patrimonialismo a la meritocracia: Un análisis histórico de la administración panameña. *Revista Panameña de Política*, (18), 88-102.

González Montenegro, R. (2018). La carrera administrativa como pilar de la institucionalidad democrática. *Cuadernos de Derecho Público*, (4), 22-40.

Gordillo, A. (2019). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (11.^a ed., Tomo 1). Fundación de Derecho Administrativo.

Gutiérrez, J. M. (2020). *Estabilidad laboral y función pública: Garantías constitucionales en el siglo XXI*. Editorial Astrea.

Hernández, M. (2022). El enfoque de derechos humanos en el régimen laboral del Estado. *Revista Costarricense de Derecho Internacional y Público*, (30), 340-360.

López-Ayllón, S. (2020). *Justicia administrativa y gobernanza en México y Centroamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Mendoza de Lee, G. (2012). *El servicio civil en Panamá: Un análisis crítico de su evolución*. Editorial Cultural Portobelo.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2021). *Informe sobre el trabajo en el mundo: Los derechos fundamentales en el empleo público*. OIT.

Pedreschi, C. B. (2018). *El Estado de derecho y la administración pública en Panamá*. Editorial Universitaria.

Quintero Morales, E. (2019). *Manual de la Función Pública en Panamá*. Editorial Jurídica Panameña.



Ramírez Vargas, C. (2018). Autonomía y eficacia de los tribunales administrativos en la región andina. *Estudios de Derecho Administrativo Iberoamericano*, 60-75.

Ramió, C. (2021). *La administración pública del futuro: Inteligencia artificial y gestión del talento*. Tecnos.

Ramos, E. (2021). Desafíos institucionales del Tribunal Administrativo de la Función Pública. *Boletín Jurídico del TAFP*, 1(2), 5-18.

Rodríguez, A., & Valdés, M. (2022). El debido proceso en el régimen disciplinario de los servidores públicos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá*, (24), 40-55.

Samaniego, D. M. (2016). *Derecho procesal administrativo panameño*. Editorial Cultural Portobelo.

Sánchez González, S. (2020). Equilibrios del régimen de función pública en el Estado constitucional. *Revista Panameña de Derecho Público*, (5), 15-30.

Tribunal Administrativo de la Función Pública [TAFP]. (2019, 15 de agosto). *Sentencia TA-083-2019. Proceso de impugnación por traslado injustificado*. Ponente: E. Ramos.

Universidad de las Américas [UDELAS]. (2024, 4 de julio). *Foro: Derechos Laborales del Sector Público en Panamá*. Cátedra Abierta sobre Realidad Nacional Doctor Ricaurte Soler, Vicerrectoría de Extensión. Ciudad de Panamá, Panamá.